

DECISÃO DE RECURSO

PROCESSO Nº 21200.004185/2024-21

PREGÃO ELETRÔNICO CONAB Nº 90.029/2024

RECORRENTE: EMPRESA BENNER SISTEMAS S.A.

RECORRIDA: EMPRESA TOTVS S.A.

REF.: Contratação de empresa especializada para fornecimento de uma solução integrada de ERP para a área de Recursos Humanos da CONAB, na modalidade Software como Serviço (SaaS), de acordo com as especificações, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, Anexo I do Edital.

1. DO RELATÓRIO

1.1. Trata-se de procedimento licitatório realizado sob a égide do Pregão Eletrônico CONAB da Matriz nº. 90.029/2024, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de uma solução integrada de ERP para a área de Recursos Humanos da CONAB, na modalidade Software como Serviço (SaaS), de acordo com as especificações, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, Anexo I do Edital.

1.2. A presente licitação foi inicialmente lançada em 09/12/2024, com previsão de abertura da sessão pública para o dia 23/12/2024, todavia, a licitação foi suspensa, tendo em vista a necessidade de se realizar ajustes no Termo de Referência, atinente, em especial, à inserção de Tabela com os itens a serem avaliados na Prova de Conceito.

1.3. Após alteração dos termos editalícios, o aviso de reabertura da licitação foi publicado no D.O.U, no Portal ComprasGov e no sítio eletrônico da Conab (39488716) no dia 22/01/2025, tendo-se procedido a abertura da sessão de Pregão Eletrônico CONAB Matriz nº 90.029/2024 em 06/02/2025, contando com a participação de 10 (dez) licitantes para o único item do certame (ITEM 1).

1.4. Assim, com a finalização da fase de lances, foi gerada a Ordem de Classificação da disputa (vide Doc. SEI nº 40525611), na qual a atual recorrente **BENNER SISTEMAS S.A.** consta como a 6ª colocada, e a recorrida **TOTVS S.A. SP** na qualidade de detentora da melhor oferta - após a desclassificação da primeira colocada - restou classificada em segundo lugar para o Item 1 do Pregão Eletrônico CONAB Matriz nº 90.029/2024.

1.5. Ocorrido o recebimento da documentação encaminhada, via sistema ComprasGov, pela empresa **TOTVS S.A. SP (40596110 e 40585561)**, esta Comissão Permanente de Licitação e a área demandante DIGEP procederam a análise da documentação enviada, em conformidade com o rol de exigências habilitatórias descritas nos Títulos 9 e 10 do Pregão Eletrônico CONAB Matriz nº 90.029/2024, ao que concluíram que a documentação apresentada pela licitante detentora da melhor oferta estava de acordo com as exigências editalícias (40713889), encontrando-se, portanto, apta à participação da Prova de Conceito prevista no Edital.

1.6. Na sequência, a área demandante (DIGEP e Gerências subordinadas) e a área técnica (SUTIN/GEASI) realizaram a Prova de Conceito na forma descrita no Edital e verificaram que todos os itens avaliados foram atendidos, corroborando a adequação da solução ofertada pela empresa TOTVS à necessidade da Companhia. Assim, tais unidades concluíram que o produto encontrava-se homologado pela POC, razão pela qual manifestaram-se pela aceitação da Proposta Comercial e consequente habilitação da empresa **TOTVS S.A. SP**, para prosseguimento no certame (vide Conab - Despacho DIGEP 41313410).

1.7. Desta feita, foi efetuado o aceite da proposta comercial da empresa **TOTVS S.A. SP**, bem como a sua subsequente habilitação, ao que o sistema automaticamente realizou a abertura do prazo para manifestação de intenção recursal, conferindo-se aos licitantes a oportunidade de apresentar recurso contra os atos praticados na sessão pública da licitação.

1.8. Tempestivamente, a licitante **BENNER SISTEMAS S.A.** manifestou intenção de recurso para o ITEM 1, automaticamente aceita pelo sistema, motivo pelo qual foram concedidos prazos, sucessivos, para apresentação das razões e contrarrazões, conforme disposto no Edital.

1.9. Dentro do prazo editalício, a recorrente **BENNER SISTEMAS S.A.**, tempestivamente, registrou suas Razões Recursais no sistema Compras Governamentais, conforme Doc. SEI nº 41453887, insertos nestes autos.

1.10. Em face do recurso apresentado pela recorrente em questão, foi dada vistas à recorrida **TOTVS S.A. SP**, para manifestação, a qual registrou suas contrarrazões ao recurso interposto no Sistema Comprasnet (conforme Doc. SEI nº 41551495), no prazo que lhe foi conferido.

1.11. Em análise às razões recursais, constatou-se que o mérito das alegações baseavam-se em aspectos de ordem técnica, razão, pela qual, após a juntada do recurso e das contrarrazões ao processo, os autos foram encaminhados à área demandante (DIGEP), para análise e manifestação, com vistas a subsidiar a decisão desta Pregoeira (vide Despacho CPL - SEI nº 41551524).

1.12. Durante a análise do recurso e das contrarrazões, a equipe técnica identificou a necessidade de realização de diliggência adicional (SEI nº 41724948), sendo solicitado à TOTVS o encaminhamento de documentação complementar (SEI nº 41725018). A diliggência resultou na emissão de novas Notas Técnicas pelas unidades técnicas envolvidas, culminando na elaboração da **Nota Técnica DIGEP nº 15/2025 (SEI nº 41838726)**.

1.13. Com base em parecer técnico da GEASI (SEI nº 41931553), foi recomendada a realização de **Prova de Conceito complementar**, com a participação de analistas das áreas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação, para validação ponto a ponto das funcionalidades remanescentes.

1.14. Assim, após a manifestação da área demandante (em especial Nota Técnica DIGEP - SEI nº 41838726 e Despacho DIGEP - SEI nº 41933672), corroborado pela manifestação da área técnica SUTIN/GEASI (Nota Técnica GEASI 12 - SEI nº 41789461 e Despacho GEASI - SEI nº 41931553), e em conformidade com o que preceitua o art. 317, do RLC, a recomendação foi acolhida por esta CPL, ao que procederemos o julgamento do Recurso concluindo a **Decisão Administrativa SEI nº 41921806** nos seguintes termos:

"(...)

Assim, pelos fatos e fundamentos ora expostos, o recurso interposto pela empresa **BENNER SISTEMAS S.A.** há de ser PARCIALMENTE PROVADO, tendo em vista a existência de itens questionados da análise da POC que merecem ser revisitados por esta Administração, de forma que há de ser realizada a volta de fase, in casu, para reanálise dos pontos inconclusivos, em sede refazimento da Prova de Conceito.

Da Decisão

Por todo exposto, resolve-se, preliminarmente, CONHECER do recurso tempestivamente interposto pela empresa **BENNER SISTEMAS S.A.**, para, no mérito, DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO, para que seja procedida a VOLTA DE FASE neste certame, a fim de novamente realizar a PROVA DE CONCEITO para o objeto apresentado pela Recorrida TOTVS S.A., com a presença da analista de RH juntamente com o analista de tecnologia da informação, validando, junto à fornecedora da solução, ponto a ponto as funcionalidades que permaneceram inconclusivas."

1.15. Na sequência da volta de fase, a diliggência complementar foi realizada (intitulada de POC complementar) com a presença de analistas das áreas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação, além da participação da empresa licitante e das demais empresas interessadas que solicitaram o acompanhamento. Os registros dessa etapa constam nos documentos SEI nº 42436031 (Memória de Reunião), SEI nº 42546990 (Lista de Presença) e no e-mail SEI nº 42532833, que esclarece aspectos relativos à interface apresentada. Após análise da apresentação, a GEASI e a GECAP emitiram as **Notas Técnicas SEI nº 42537852 e nº 42540434**, concluindo pelo atendimento integral aos requisitos reavaliados.

1.16. Todas as diligências realizadas outrora mencionadas encontram-se devidamente publicadas no site da Conab, na forma do link <https://www.gov.br/conab/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/matrix>, para análise dos interessados.

1.17. Com isso, a DIGEP encaminhou os autos à CPL, por meio do despacho SEI nº 42549311, manifestando-se favoravelmente à manutenção da habilitação da empresa **TOTVS S.A.**.

1.18. Após nova publicação do novo resultado, declarando novamente a empresa **TOTVS S.A. como vencedora do certame, mais uma vez**, a empresa Benner manifestou intenção de recurso para o ITEM 1, automaticamente aceita pelo sistema, motivo pelo qual foram concedidos prazos, sucessivos, para apresentação das razões e contrarrazões, conforme disposto no Edital.

1.19. Tempestivamente, dentro do prazo editalício, a recorrente **BENNER SISTEMAS S.A.** registrou suas Razões Recursais no sistema Compras Governamentais, conforme Doc. SEI nº 42800592, insertos nestes autos.

1.20. Foi dada vistas à recorrida **TOTVS S.A.** em face do recurso apresentado pela recorrente em questão, para manifestação, a qual registrou suas contrarrazões ao recurso interposto no Sistema Comprasnet (SEI nº 42871969), no prazo que lhe foi conferido.

1.21. Desta forma, em conformidade com o que preceitua o art. 317, do RLC, procederemos a seguir a análise e julgamento do Recurso.

1.22. É o relatório.

2. DO RECURSO

2.1. Insurge-se a recorrente BENNER SISTEMAS S.A., contra a decisão da Pregoeira de aceitação e habilitação da Empresa TOTVS S.A., como vencedora do ITEM 1 do certame, requerendo ao final que:

Diante de todo o exposto, a Recorrente requer a Vossa Senhoria, nos termos da legislação aplicável e do Edital, seja dado provimento a este recurso, para o fim de:

1. Anular a 2ª Prova de Conceito (POC complementar) realizada pela empresa TOTVS S.A., por violar o item 10.4.4.1(b) do Edital e os princípios da vinculação ao edital, legalidade, isonomia, julgamento objetivo e devido processo legal, tornando sem efeito todos os resultados e conclusões derivados dessa POC complementar viciada;
2. Desclassificar a proposta da empresa TOTVS S.A. do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, em razão da descaracterização da identidade da solução originalmente apresentada (modificação indevida da proposta ofertada), configurando inaceitabilidade técnica nos termos do edital.

2.2. Para tanto, apresenta suas razões recursais na forma do doc. Recurso Empresa BENNER SISTEMAS (SEI nº 42800592), cuja íntegra do aludido documento, em razão da sua extensão, se encontra inserida no site ComprasGov e, também, no site da Conab, via link <https://www.gov.br/conab/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/matriz>.

3. DAS CONTRARRAZÕES

3.1. Por seu turno, em resposta às alegações apresentadas pela recorrente BENNER SISTEMAS S.A., a Empresa TOTVS S.A. se manifestou na forma do documento Contrarrazões Empresa TOTVS S.A. (SEI nº 42871969), cuja íntegra, em razão da sua extensão, se encontra inserida no site ComprasGov e, também, no site da Conab, via link <https://www.gov.br/conab/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/matriz>.

4. DA ANÁLISE E DO JULGAMENTO

4.1. Inicialmente, há de salientar que o presente procedimento licitatório obedece ao disposto na Lei nº 13.3030/2016 e no Regulamento de Licitações e Contratos da Conab (RLC), conforme previsto no preâmbulo do Edital:

"O procedimento licitatório se dará na forma da Lei nº 13.303/2016, do Decreto 10.024/2019, e do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab – RLC, disponível no endereço eletrônico <https://www.conab.gov.br/index.php/institucional/normativos/normas-da-organizacao>, bem como, subsidiariamente, de outras leis e normas aplicáveis ao certame, inclusive Lei Complementar nº 123, de 2006, e mediante as condições estabelecidas neste Edital."

4.2. Desta feita, consoante art. 1º, parágrafo único, do RLC, o teor expresso no Regulamento de Licitações e Contratos da Conab "se aplica a todos os envolvidos nos processos licitatórios da Companhia Nacional de Abastecimento, em especial as Comissões de Licitação da Conab, aos seus pregoeiros, à área jurídica, às áreas demandantes e técnicas e aos demais envolvidos no processo, os quais deverão conhecer, seguir, disseminar, aperfeiçoar e fazer cumprir as determinações aqui insertas".

4.3. Portanto, em razão do acima exposto, em que pese haver citações nas partes licitantes à Lei nº 14.133/2021, procederemos a análise do recurso ora apresentado à luz do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab, da Lei nº 13.3030/2016, da doutrina e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, que, conforme visto, regem a atuação desta Pregoeira, bem como de todos os atos administrativos efetuados no Pregão Eletrônico Matriz nº 90.029/2024 (para fornecimento de uma solução integrada de ERP para a área de Recursos Humanos da CONAB).

4.4. Neste sentido, apreciaremos a seguir as argumentações de mérito defendidas pela aludida Recorrente e rebatidas pela Recorrida, bem como apresentaremos os fundamentos legais e jurídicos que sustentam a motivação administrativa desta Pregoeira em realizar a solicitação das diligências complementares à POC, outrora efetuada, pertinente à proposta comercial da licitante atualmente melhor colocada.

4.5. Das Alegações da Recorrente BENNER quanto à necessidade de Anulação da "2ª POC"

4.5.1. Inicialmente, o recurso apresentado pela Recorrente BENNER ora sob análise, em síntese, inaugura sua peça alegando, em síntese, que deve-se "Anular a 2ª Prova de Conceito (POC complementar) realizada pela empresa TOTVS S.A., por violar o item 10.4.4.1(b) do Edital e os princípios da vinculação ao edital, legalidade, isonomia, julgamento objetivo e devido processo legal, tornando sem efeito todos os resultados e conclusões derivados dessa POC complementar viciada".

4.5.2. Para tanto, reiteradamente aduz que:

Ao determinar a realização de uma "POC complementar", a autoridade procedeu, na prática, a uma flexibilização indevida de tal exigência editalícia.

(...)

Em vez de desclassificar a proposta da TOTVS diante das lacunas verificadas na 1ª POC, concedeu-se à Recorrida uma nova chance de demonstração, situação não prevista nas regras do certame.

(...)

Portanto, a realização de uma segunda prova de conceito, a título de "complementação", carece de amparo no instrumento convocatório e na legislação, configurando vício de procedimento.

(...)

Ora, se é vedado ao gestor dispensar a realização de prova de conceito prevista no edital (pois isso beneficiaria indevidamente o licitante vencedor em detrimento dos demais), também deve ser vedado "afrouxar" os critérios de seu cumprimento, permitindo apresentações adicionais fora do escopo originalmente estabelecido.

(...)

Trata-se de vício de legalidade, pois nenhuma previsão editalícia autorizava múltiplas tentativas de demonstração para que a empresa aplete sua oferta aos requisitos somente após ser instada em recurso.

4.5.3. Pois bem.

4.5.4. Primeiramente, antes de se adentrar no mérito da questão em apreço apresentada pela Recorrente, cumpre nos esclarecer que não foi realizada uma Prova de Conceito e, na sequência, após a primeira fase recursal, uma segunda Prova de Conceito, como aduz a Recorrente.

4.5.5. Reiteramos que, o que de fato ocorreu foi a realização da Prova de Conceito em fevereiro e março de 2025, na qual foram analisados os 420 itens relacionados na Tabela ITENS DA PROVA DE CONCEITO, constante no ANEXO do Termo de Referência, e após a fase recursal, esta Administração Pública identificou a necessidade de se voltar à fase anterior e, em diligências, complementar, acrescentar, adicionar à Prova de Conceito outrora efetuado a reanálise de apenas 2 itens dos 420 anteriormente analisados, e que após o Recurso apresentado, suscitaron dúvidas na área técnica desta Companhia, quedando-se INCONCLUSIVOS.

4.5.6. Veja, na primeira fase recursal deste certame, a Recorrente BENNER apresentou vários questionamentos, dos quais apenas 2 restaram inconclusivos, como bem resume a Nota Técnica DIGEP Sei nº 15/2025 (41838726), transcrita na íntegra na Decisão Administrativa de Recurso anterior.

4.5.7. Foram, portanto, levantados vários tópicos pela recorrente BENNER, os quais foram rebatidos pelas áreas envolvidas, com exceção de 2 tópicos questionados pela Benner, nos quais a Administração apresentou parecer inconclusivo, referentes aos seguintes entendimentos da Recorrente:

a) a solução TOTVS não é "100% web", pois utiliza emuladores/virtualizadores para rodar o sistema legado (PROTHEUS);

b) o sistema não oferece usabilidade completa por meio de aplicativos móveis.

4.5.8. Para os aludidos tópicos acima apresentados, considerados inconclusivos para a nossa área técnica, assim havia a Recorrente BENNER alegado em seu primeiro recurso (vide página 3):

Conforme se pode constatar presencialmente pela Comissão técnica e empresas participantes da POC, a solução TOTVS não é "100% web", pois utiliza emuladores/virtualizadores para rodar o sistema legado (PROTHEUS) – originalmente de arquitetura desktop –, para viabilizar a execução do sistema.

Tais fatos contrariam frontalmente a condição editorial de oferta em modelo SaaS. Em outras palavras, a proposta da TOTVS baseou-se em artifícios tecnológicos (emulação e virtualização do sistema) para contornar a regra do edital, caracterizando descumprimento do objeto ofertado.

No caso do sistema PROTHEUS, oferecido pela TOTVS, é possível constatar, inclusive por meio de simples diliggência aos portais institucionais e materiais comerciais e técnicos da própria empresa (<https://tdm.totvs.com/display/tec/SmartClient>) que a solução não é 100% web, sendo originalmente estruturada em arquitetura desktop/cliente-servidor, com acesso virtualizado para simular ambiente web. Trata-se, sim, de uma camada de apresentação alternativa, com limitações reconhecidas pela própria fabricante, sem descharacterizar a necessidade dos componentes estruturais locais e de backend legados.

Além disso, verifica-se que o sistema não oferece usabilidade completa por meio de aplicativos móveis, comprometendo a experiência do usuário em dispositivos como smartphones, e limitando a mobilidade exigida pelas organizações modernas. Ambas as limitações — a ausência de uma plataforma totalmente web e a falta de usabilidade nativa por aplicativo — afastam a solução dos padrões tecnológicos exigidos no edital e prejudicam a competitividade justa entre os licitantes como se verá na análise seguir:

4.5.9. Diante destes 2 (dois) tópicos, assim se manifestou a nossa área técnica, concluindo pela necessidade de volta de fase:

Despacho GEASI nº SEI41931553

À DIPAI, por meio da SUTIN,

Com o objetivo de esclarecer a análise contida na Nota Técnica 12 (41789461), reafirmamos que os testes realizados no sistema não foram conclusivos, pois não é possível validar sem sombra de dúvida que as funcionalidades solicitadas no edital são atendidas sem a necessidade da utilização do plugin que é sugerido no uso da aplicação, assim como existe ambiguidade no conceito de disponibilidade da aplicação em dispositivos móveis. Desta forma, sugerimos que seja novamente realizada prova de conceito, com a presença de analista de RH juntamente com analista de tecnologia da informação validando ponto a ponto as funcionalidades descritas junto a fornecedora da solução.

Evandro Alves Rodrigues

Gerência de Administração e Segurança de Infraestrutura em Tecnologia da Informação

Gerente

4.5.10. Desta feita, apenas nesses dois tópicos, as áreas envolvidas, em fase recursal, manifestaram-se ter dúvidas quanto a coerência ou não do alegado, e em razão desses dois tópicos inconclusivos, entendeu-se por bem realizar diligências, as quais, em razão da operacionalidade do Sistema Compras Gov, apenas poderiam ser feitas em sede da fase anterior de julgamento, com o intuito de observar, inclusive, os princípios do contraditório e da ampla defesa.

4.5.11. Assim, como se tratavam de dois tópicos que foram analisados na POC e - que após o recurso, ficaram sujeitos à dúvida - o protocolo a ser adotado (conforme lei e jurisprudência que a seguir se apresentará) é o refazimento da análise pontual destes dois tópicos (voltando a última forma e retomando tais diligências específicas), como foi procedido. Assim, a diliggência em apreço foi nomeada de POC complementar (para melhor compreensão dos licitantes participantes), tendo em vista se tratarem de diligências que complementam as diligências outrora realizadas na POC, **se unificando ao somatório de diligências então efetuadas**.

4.5.12. Veja, as diligências complementares em apreço (nomeadas de POC complementar) visaram apenas esclarecer esse dois pontos questionados pela BENNER, que para esta Administração Pública restaram inconclusivos.

4.5.13. Não foi, portanto, autorizado por esta Administração o refazimento da análise de todos os mais de 420 itens da POC, nem foram reavaliados os itens em que esta Administração já havia concluído pelo seu atendimento, nem foi solicitado ao Recorrido consertar algum erro identificado, nem tampouco foi solicitada mudanças no sistema para se adequarem ao Edital, nenhuma dessas hipóteses, que poderiam num primeiro momento se configurar, a princípio, em uma SUBSTITUIÇÃO da POC outrora realizada, foram feitas.

4.5.14. Portanto, se apresenta completamente EQUIVOCADA a utilização pela Recorrente das expressões recorrentemente apresentadas no seu Recurso de que esta Administração "procedeu uma 2ª prova de Concelito" ou "uma segunda chance" ao Recorrido, também revela-se INCORRETA valer-se das terminologias de que esta equipe "afrouxou" em sua análise, ou que "flexibilizou" a avaliação da POC, ou ainda, que "dispensou" a POC prevista no Edital, nem tão pouco é cabível afirmar que foram autorizadas por esta Administração a realização de "múltiplas tentativas de demonstração para que a empresa adeque sua oferta aos requisitos somente após ser instada em recurso".

4.5.15. A Recorrente, ao utilizar tais expressões equívocas, TRANFIGURA a legalidade desta Equipe de Pregão em realizar as legítimas diligências que lhe são autorizadas pela Lei, doutrina e Jurisprudência, buscando converter a autêntica lide das ações administrativas perpetradas nesta Casa em algo ilegitimo e eivado de ofensa principiológica.

4.5.16. Ao contrário do alegado pela Recorrente, o retorno de fase para RETOMAR as diligências da Prova de Conceito encontra-se acobertado pelo manto dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade e da proporcionalidade, previstos nos artigos 4º e 234 do RLC, bem como dos princípios do contraditório e ampla defesa, supremacia do Interesse Público e formalismo moderado, como será visto a seguir.

4.5.17. Nessa seara, a decisão administrativa operada pela pregoeira, além de observar os princípios outrora mencionados, também honrou o extenso, reiterado e pacífico entendimento jurisprudencial do r. Tribunal de Contas da União, o qual apresenta, inclusive, os princípios administrativos como fundamentos para a realização de diligências, conforme alguns exemplos que serão colacionados a seguir:

[Enunciado] Na hipótese de **a certificação de qualidade ou o laudo exigido para o fornecimento do produto estar em desconformidade com a amostra apresentada pelo licitante, cabe ao pregoeiro diligenciar para que seja apresentado o documento correto, em vez de proceder à desclassificação da proposta, sobretudo quando há considerável diferença de preços entre esta e a dos licitantes subsequentes**. Nesse caso, não há alteração na substância da proposta, pois o novo laudo apenas atesta condição preexistente do produto oferecido, que já se encontrava intrínseca na amostra.

ACÓRDÃO 1445/2022 - TCU PLENARIO

1.6.1. realizar a oitiva da [omissis], com amparo no artigo 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 36/2023: a) **ausência de diliggência perante o vencedor para se certificar de que o faturamento global das empresas que o [omissis] figura como sócio atende o que dispõe o § 4º do art. 3º da LC 123/2006**; b) medidas adotadas para apurar a veracidade das informações apresentadas e para a aplicação das penalidades previstas em lei, considerando que a mera participação de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte, amparada por declaração com conteúdo falso, configura fraude à licitação e que o art. 155, inciso VII da Lei 14.133/2021 estabelece que o licitante ou o contratado será responsável pela apresentação de declaração ou documentação falsa;

ACÓRDÃO 1004/2024 - TCU PLENARIO

[Enunciado] No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indicio de inexequibilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. **Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta** e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Sege/ME 73/2022). O parâmetro objetivo para aferição da inexequibilidade das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia.

ACÓRDÃO 963/2024 - TCU PLENARIO

[Voto] 13. Com efeito, considero correta a interpretação da unidade técnica de que a regra de inexequibilidade presente no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 não representa uma presunção absoluta, devendo ter sua interpretação compatibilizada com o disposto no inciso IV do caput e no § 2º do mesmo artigo, o qual prevê a possibilidade de realização de diligências para sanear dúvidas sobre eventual inexequibilidade da proposta. [...] 15. A interpretação da matéria pelo TCU, no âmbito da Lei 8.666/1993, sempre entendeu que se tratava de uma presunção relativa de inexequibilidade, consonante a Súmula 262, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. Não vejo nenhum dispositivo adicional da Lei 14.133/2021 que enseje a modificação do entendimento consolidado pela referida súmula. 16. Embora eu reconheça o precedente de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, no sentido de que "não há que se cogitar da realização de diligências para oferir a inexequibilidade, pois o lance abaixo daquele percentual de 75% já é identificado pela própria Lei como inexequível, devendo a proposta ser desclassificada" (Acórdão 2198/2023-TCU-Plenário), a jurisprudência recente parece estar convergindo para a aplicação da Súmula 262 no âmbito da Lei 14.133/2021. [...] 31. No entanto, uma regra inflexível de desclassificar qualquer proposta com mais de 25% de desconto em relação ao valor estimado não permite captar todas essas nuances, exigindo que se realize as necessárias diligências para se aferir de fato se a proposta é exequível. [Enunciado] O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, sendo possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei.

ACORDÃO 803/2024 - TCU PLENARIO

1.7.1. à [omissis] sobre a seguinte impropriedade identificada no Pregão Eletrônico [omissis], para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: 1.7.1.1. inopportunidade na análise da proposta, quanto ao objeto, antes da fase competitiva, provocando a desclassificação indevida da licitante [omissis], sendo que o exame das propostas, nessa fase inicial, deve ser sumário e sintético, cabendo a desclassificação da proposta por desconformidade apenas em hipóteses grosseiras, em que o licitante oferece objeto de gênero distinto daquele previsto, deixando para após a fase de lances, **nos termos do art. 4º, inciso XI, da Lei 10.520/2002, a análise mais detalhada da proposta, quanto ao objeto e valor, quando, inclusive, podem ser realizadas diligências para sanar dúvidas, a fim de verificar a real compatibilidade entre o bem oferecido pelo licitante e as exigências editorialíssimas, em privilégio aos princípios da competitividade, do formalismo moderado e do interesse público e em consonância com a jurisprudência deste Tribunal** (Acórdão 2154/2011-TCU-Plenário, Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 2077/2017-TCU-Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman; e Acórdão 539/2007-TCU-Plenário, Ministro-Relator Marcos Bemquerer).

ACORDÃO 11687/2020 - TCU PLENARIO

9.3. dar ciência ao [omissis] que a **desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência afronta o interesse público e contraria a ampla jurisprudência deste Tribunal de Contas da União**.

ACORDÃO 2239/2018- TCU PLENARIO

9.2. assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que a [omissis] adote as providências necessárias ao retorno do Pregão Eletrônico [omissis] à fase de julgamento das propostas, anulando a decisão que inabilitou a empresa [omissis] em razão da não apresentação da declaração prevista no Anexo VII do edital, de forma a permitir a complementação da documentação ausente; [Voto] 8. A jurisprudência deste Tribunal, já há tempos, privilegia o conteúdo em relação ao formalismo extremo, nos procedimentos licitatórios, como bem exemplifica o Acórdão 357/2015-TCU-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas): "Faltas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo 563 sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados." 9. Pairava, no entanto, dúvida em relação aos documentos que poderiam ser acolhidos na fase de diligências, ante as disposições contidas no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, in fine. Essa dúvida foi definitivamente esclarecida por meio do referido Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário, que expressamente consignou: "9.4. deixar assente que, o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea h; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência".

ACORDÃO 2673/2021- TCU PLENARIO

[Enunciado] A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência.

ACORDÃO 2443/2021- TCU PLENARIO

[Enunciado] A vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Lei 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), não alcança documento ausente, comprovatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro. [Resumo] [...] Dito isso, o relator ponderou que a interpretação literal do termo "[documentos] já apresentados" do art. 26, § 9º, do Decreto 10.024/2019 e da vedação à inclusão de documento "que deveria constar originariamente da proposta", prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, poderia levar à prática de atos dissociados do interesse público, em que "o procedimento licitatório (meio) prevalece e ganha maior importância que o resultado almejado, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim)". Em alinhamento com esse entendimento, asseverou que a vedação à inclusão de documento "que deveria constar originariamente da proposta", prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, "deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação". Destarte, caso o documento ausente "se refira a condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro". O relator transcreveu ainda o disposto no art. 64 da Lei

14.133/2021 (nova Lei de Licitações) e afirmou que esse dispositivo reproduz a vedação à inclusão de novos documentos, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, porém “deixa salvaguardada a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame, o que se alinha com a interpretação de que é possível e necessária a requisição de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame”. Assim sendo, arrematou que não haveria vedação ao envio de documento que não alterasse ou modifcasse aquele anteriormente encaminhado.

ACÓRDÃO 1211/2021- TCU PLENARIO

[Enunciado] Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993).

ACÓRDÃO 3340/2015- TCU PLENARIO

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências.

ACÓRDÃO 2302/2012-PLENÁRIO

A realização de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do procedimento licitatório independe de previsão em edital, uma vez que a Lei 8.666/1993 não impõe tal exigência.

ACÓRDÃO 2459/2013-PLENÁRIO

É indevida a desclassificação de licitantes em razão da ausência de informações na proposta que possam ser supridas pela diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei de Licitações.

ACÓRDÃO 1170/2013-PLENÁRIO

É adequada a diligência efetuada para esclarecimento de atestado de capacidade técnica.

ACÓRDÃO 747/2011-PLENÁRIO

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência, por afrontar o interesse público.

ACÓRDÃO 2239/2018-PLENÁRIO

Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes.

ACÓRDÃO 2873/2014-PLENÁRIO

A inabilitação de licitante em virtude da ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, de que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes, caracteriza inobservância à jurisprudência do TCU.

ACÓRDÃO 918/2014-PLENÁRIO

Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editorialias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993).

ACÓRDÃO 3418/2014-PLENÁRIO

As informações demandadas nos atestados a serem apresentados por licitantes, para o fim de comprovação de capacidade técnica, devem ser dotadas de clareza, sendo que, no caso de dúvidas, cabe ao gestor público valer-se da facultade contida no § 3º art. 43 da Lei 8.666/1993, promovendo diligências, para saneamento dos fatos, se necessário.

ACÓRDÃO 1924/2011-PLENÁRIO

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências.

ACÓRDÃO 2302/2012-PLENÁRIO | REVISOR: WALTON ALENCAR RODRIGUES

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erros formais ou vícios sanáveis por meio de diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios.

ACÓRDÃO 1217/2023-PLENÁRIO | RELATOR: BENJAMIN ZYMLER

É irregular a desclassificação de proposta de licitante em razão de vícios sanáveis mediante diligência, por afronta ao art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021 e aos arts. 39, § 7º, e 41 da IN Seges - ME 73/2022, bem como aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade.

ACÓRDÃO 641/2025-PLENÁRIO | RELATOR: ANTONIO ANASTASIA

É irregular a desclassificação de proposta em razão de ausência de informações que possam ser saneadas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes.

ACÓRDÃO 4063/2020-PLENÁRIO

A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de preços de licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto.

ACÓRDÃO 830/2018-PLENÁRIO | RELATOR: ANDRÉ DE CARVALHO

É possível ao órgão licitante, antes de proceder à desclassificação do competidor, realizar diligências quanto ao atestado de capacitação técnica apresentado.

ACÓRDÃO 1899/2008-PLENÁRIO

É lícita a admissão da juntada de documentos, em atendimento a diligência, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame (art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021), sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes.

ACÓRDÃO 602/2025-PLENÁRIO

É irregular a desclassificação de empresa licitante por omissão de informação de pouca relevância sem que tenha sido feita a diligência facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993.

ACÓRDÃO 3615/2013-PLENÁRIO

Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editorialias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993).

ACÓRDÃO 2730/2015-PLENÁRIO

As diligências visando saneamento de dúvidas, como de capacidade técnica, preferencialmente, devem ser realizadas previamente à execução dos atos de homologação e adjudicação do objeto da licitação.

ACÓRDÃO 5857/2009-PRIMEIRA CÂMARA

É cabível a promoção de diligência pela comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, para esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

ACÓRDÃO 4827/2009-SEGUNDA CÂMARA

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a

prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

ACÓRDÃO 357/2015-PLENÁRIO | RELATOR: BRUNO DANTAS

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame.

ACÓRDÃO 1795/2015-PLENÁRIO | RELATOR: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

É irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios sanáveis mediante diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

ACÓRDÃO 1204/2024-PLENÁRIO | RELATOR: VITAL DO RÉGO

É possível o aproveitamento de propostas com erros materiais sanáveis, que não prejudicam o teor das ofertas, uma vez que isso não se mostra danoso ao interesse público ou aos princípios da economia e da razoabilidade.

ACÓRDÃO 187/2014-PLENÁRIO | RELATOR: VALMIR CAMPELO

Falhas meramente formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação de licitante.

ACÓRDÃO 2872/2010-PLENÁRIO | RELATOR: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

A desclassificação de licitantes por conta de erro material na apresentação da proposta, fere os princípios da competitividade, proporcionalidade e razoabilidade, sendo medida de extremos rigor, que pode afastar do certame propostas mais vantajosas, com ofensa ao interesse público.

ACÓRDÃO 1734/2009-PLENÁRIO | RELATOR: RAIMUNDO CARREIRO

ACÓRDÃO Nº 2231/2006 - TCU - 2ª CÂMARA

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na 2ª Câmara, em Sessão Extraordinária de 15/8/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, alínea a, e 237, inciso IV e 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, e no art. 33 da Resolução TCU n. 191/2006, em conhecer da presente Representação, para considerá-la parcialmente procedente, promovendo o seu apensamento aos autos do TC-010.834/2003-0 (Prestação de Contas do SESC/DR-ES exercício 2002), e fazer as seguintes determinações, sem prejuízo de que seja dada ciência desta deliberação à interessada, de acordo com os pareceres emitidos nos autos: Serviço Social Autônomo 1. TC-015.820/2006-2 (com 1 volume).

Classe de Assunto: VI

Entidade: Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Estado do Espírito Santo – SESC/ES.

Interessada: Promotoria de Justiça Cível de Vitória/Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

1.1. ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Estado do Espírito Santo que, doravante, na elaboração de editais e/ou na condução de procedimentos licitatórios, observe o Regulamento de Licitações e Contratos do SESC, em especial, no tocante:

1.1.1. ao uso da modalidade técnica e preço somente quando houver justificativa técnica para tanto, estipulando, ao assim decidir, requisitos mínimos que as propostas técnicas deverão conter, acima dos quais haverão de ser agregados pontos com o desiderato de se calcular a(s) nota(s) final(is) da(s) licitante(s);

1.1.2. à necessidade de divulgação de qualquer alteração operada no edital que tenha reflexo na elaboração das propostas pela(s) mesma(s) via(s) em que se deu a publicação original;

1.1.3. à utilização, pela Comissão de Licitação, das prerrogativas conferidas pelo referido regulamento, abstendo-se de inabilitar empresas e/ou desclassificar propostas quando a dúvida, erro ou omissão puderem ser saneados, nos casos em que não importe prejuízo ao interesse público e/ou aos demais participantes;

1.1.4. à não utilização de exigências no edital de tempo mínimo de operação no mercado da futura proponente;

1.1.5. à não-estipulação de limitações de período/época de emissão para os atestados, declarações ou certidões de capacidade técnica, subscritas por pessoas jurídicas de direito público ou privado;

1.1.6. à previsão, para os documentos de regularidade fiscal que possam vir a ser obtidos 'on line', no momento da sessão pública, da possibilidade de saneamento do vício ou omissão com a extração da respectiva certidão na página da Internet.

A desclassificação de propostas por defeito plenamente sanável relativa a um dos prazos intermediários de execução pode configurar decisão arbitrária da administração e direcionamento do certame a licitante certo, principalmente quando o valor da proposta desclassificada estava bem abaixo da empresa que permaneceu na tomada de preços.

As alegações em que se fundam a comissão de licitação para desclassificar empresa participante do certame devem estar cabalmente comprovadas no processo, não sendo aceitável que a comissão, ao declarar que o valor do orçamento básico do certame encontrava-se defasado, atribua tal fato genericamente a aumento extraordinário de preços de um dos insumos.

ACÓRDÃO 3040/2008 PLENÁRIO (SUMÁRIO)

As desconformidades sanáveis na proposta de preços afiguram-se insuficientes para a desclassificação de concorrente.

ACÓRDÃO 2836/2008 PLENÁRIO (SUMÁRIO)

Importante mencionar que há reiterada jurisprudência do TCU no sentido de que a Administração preze pelos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade na condução das licitações, evitando inabilitar um licitante sem antes lhe dar a oportunidade de corrigir eventuais falhas em seus documentos de habilitação, desde que essas falhas sejam sanáveis e atestem uma condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame. Isso porque inabilitar um licitante por mera falha sanável resulta em objetivo dissociado do interesse público, em que o procedimento licitatório (meio) prevalece sobre o resultado almejado, que é a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

MANUAL DE Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

4.5.18. Conforme visto, desde de no mínimo 2008 até a presente data (há quase 20 anos), a orientação do TCU, para fins licitatórios, sempre converge, repetidamente, para que a Administração Pública realize diligências visando sanar-lhe suas dúvidas, principalmente quando houverem questões, durante o processo de licitação, que possam ser sanáveis e resolvidas após o advento do diligenciamento em questão e antes da adjudicação e respectiva homologação.

4.5.19. Desta feita, como se depreende da jurisprudência do II. Tribunal de Contas da União, o agente ou dos membros da comissão de contratação que realizam a desclassificação sumária de proposta de fornecedor sem realizar as devidas diligências com vistas à correção de falhas sanáveis relativas a sua proposta e seus anexos correlatos, ferem os princípios da competitividade, proporcionalidade e razoabilidade, sendo medida de extremos rigor, que pode afastar do certame as propostas mais vantajosas, com ofensa ao interesse público, com consequente perda de oportunidade de obter resultado mais vantajoso para a Administração, ou questionamentos e paralisação do certame.

4.5.20. Em assim sendo, *in casu*, a atuação desta Pregoeira, e das áreas demandantes envolvidas, foi permeada, em todos os seus atos administrativos, pela legislação que rege os processos licitatórios, além de ser amparada pela doutrina e, em especial, pela aclamada jurisprudência do r. Tribunal de Contas da União.

4.5.21. Primeiramente, durante todo o procedimento licitatório e contratual, esta Companhia Nacional de Abastecimento observoumeticulosamente os princípios administrativos que regem as licitações e contratos da Conab, conforme rol elencado no art. 4º do RLC, o qual dispõe o que se segue:

Art. 4º As licitações realizadas e os Contratos celebrados pela Conab 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 legalidade, imparcialidade, 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, do julgamento objetivo, da segregação de funções, da razoabilidade e da proporcionalidade.

4.5.22. Da leitura do dispositivo legal em questão, oriundo do artigo 31 da Lei nº 13.303/2016, constata-se que compete, precipuamente, a esta pregoeira, no âmbito da sua atuação administrativa, "assegurar a seleção da proposta mais vantajosa" para a Conab, observando-se, para tanto os princípios regentes de licitações e contratos, os quais, conforme já informado, foram devidamente observados por esta Casa na atuação administrativa ora questionada pela Recorrente, em especial, no que concerne aos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade e da proporcionalidade, previstos nos artigos 4º e 234 do RLC, bem como dos princípios do contraditório e ampla defesa, supremacia do Interesse Público e formalismo moderado.

4.5.23. Ademais, em honra ao princípio da legalidade e lembrando que esta estatal encontra-se regida pelas disposições da Lei nº 13.3030/2016, apresentamos a seguir o teor do art. 56 da aludida lei, o qual também encontra-se como amparo à atuação desta Casa, bem como se alinha ao entendimento jurisprudencial ora elencado, senão, vejamos:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

I - contenham vícios insanáveis;

II - descumprem especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;

III - apresentem preços manifestamente inexequíveis;

IV - se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação de que trata o § 1º do art. 57, ressalvada a hipótese prevista no caput do art. 34 desta Lei;

V - não tenham sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;

VI - apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes.

4.5.24. Portanto, diante do disposto no inciso VI, do art. 56, da Lei nº 13.303/2016, é possível de desclassificação as propostas comerciais que contenham vícios insanáveis, de forma que, caso tenham vícios sanáveis (quem dirá dívidas sanáveis), somente serão desclassificadas quando apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes.

4.5.25. É interessante notar, que o legislador dá permissividade à Administração Pública para realizar diligências com vistas a resolver questões sanáveis até o momento anterior à adjudicação do objeto, legislando assim coerentemente, de forma direta, com os princípios da eficiência, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, obtenção de competitividade, julgamento objetivo, razoabilidade e proporcionalidade, anteriormente mencionados.

4.5.26. Assim, com base na legislação e na jurisprudência, devem ser evitadas desclassificações motivadas por questões sanáveis, sob pena de ofensa aos princípios ora relacionados, primando-se, para tanto, no resolvemento de tais questões por intermédio de diligências de saneamento, orientação esta que, corretamente e na forma da lei, foi adotada por esta Comissão Permanente de Licitação, no caso em apreço.

4.5.27. Note-se, inclusive, que tal entendimento - qual seja, o de saneamento de questões sanáveis, antes da adjudicação/homologação do objeto - também ecoa nos termos dos artigos 59 e 64 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações da Administração Pública Direta), que apesar de não ser esta a legislação de regência desta Empresa Estatal, demonstra a harmonia da legislação nacional no que concerne a realização de diligências visando o saneamento das propostas comerciais licitatórias, em detrimento de desclassificações prematuras dos proponentes, corroborando assim, tanto com a apresentada jurisprudência do TCU, como com o entendimento transcrito da Lei nº 13.303/2016 e ainda, do nosso Edital de Licitação. Senão vejamos:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

- I - contiverem vícios insanáveis;
- II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;
- III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;
- IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
- V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

- I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;
- II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

4.5.28. Nessa mesma entoada, também se posiciona outras legislações de âmbito nacional, a qual, por analogia, citamos a seguir:

IN SEGES ME 96/2022, art. 46, § 4º.

Art. 46. A habilitação será verificada por meio do Sicaf, nos documentos por ele abrangidos, quando os procedimentos licitatórios forem realizados por órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º ou por aqueles que aderirem ao Sicaf.

§ 1º Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no Sicaf serão enviados por meio do sistema, quando solicitado pelo agente de contratação, ou comissão de contratação quando o substituir, até a conclusão da fase de habilitação.

§ 2º Será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do art. 8º, observado, nesta hipótese, o disposto no § 2º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021. § 3º Na hipótese do § 2º, serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado, nos termos do inciso III do art. 63 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Após a apresentação dos documentos de habilitação, fica vedada a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

- I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;
- II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas

IN SEGES ME 73/2022, art. 39, § 4º.

Art. 39. A habilitação será verificada por meio do Sicaf, nos documentos por ele abrangidos, quando os procedimentos licitatórios forem realizados por órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º ou por aqueles que aderirem ao Sicaf. § 1º Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no Sicaf serão enviados por meio do sistema, quando solicitado pelo agente de contratação, ou comissão de contratação quando o substituir, até a conclusão da fase de habilitação. § 2º Será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do art. 8º, observado, nesta hipótese, o disposto no § 2º do art. 64 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 3º Na hipótese do § 2º, serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado, nos termos do inciso III do art. 63 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 4º Após a apresentação dos documentos de habilitação, fica vedada a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

- I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;
- II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

4.5.29. Por fim, constata-se ainda, que a jurisprudência apresentada em apreço além de seguir em harmonia com a legislação que rege a matéria, também serviu como alicerce para a elaboração do nosso Regulamento de Licitações e Contratos da Conab (em especial, no que se transcreve em seu art. 315), e ainda, para o nosso Edital do Pregão Eletrônico Matriz nº 90.029/2025, na forma dos itens 20.3 e 20.4, os quais assim, estabelecem:

Regulamento de Licitações e Contratos da Conab

Art. 315 No julgamento da habilitação e das propostas, o pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos apresentados, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos.

Pregão Eletrônico Matriz nº 90.029/2025

20.3. No julgamento das propostas e na fase de habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas e dos documentos e a sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de classificação e habilitação.

20.4 O desatendimento de exigências formais não essenciais, não importará no afastamento do licitante, desde que sejam possíveis aferição da sua qualificação e a exata compreensão da sua proposta, durante a realização da sessão pública deste pregão eletrônico.

4.5.30. Em assim sendo, exatamente ao contrário das alegações da BENNER, que buscaram descredenciar o trabalho licitatório desta Conab, constata-se que o que de fato há nesta Casa é uma equipe diligente e comprometida com a verdade e a legalidade, que diante de um feixe de dúvidas após a análise de mais de 400 itens, preferiu diligentemente retornar a fase para se certificar de que a solução apresentada pela ora recorrida, de fato atende esta Companhia.

4.5.31. A Conab foi, na realidade, diligente e meticulosa em voltar a fase para apurar as arestas que restaram em dúvidas, e não flexível como imprudentemente alega a Recorrente.

4.5.32. A equipe da Conab analisou todos os 420 itens relacionados na lista de avaliação da Prova de Conceito, um a um, sem exceção, demonstrando que age com zelo e dedicação às contratações desta Casa, não afrouxando em sua análise, nem dispensando itens das especificações da POC, como alegou a Recorrente.

4.5.33. A equipe da Conab agiu de forma resoluta e motivada pela jurisprudência abrangente, reiterada, pacífica e tradicional do TCU (desde de no mínimo 2008, como demonstra a jurisprudência acostada a este expediente), que prima pela realização de diligências, sempre quando a Administração tiver dúvidas sanáveis, e em prol da segurança jurídica, da primazia do interesse público, do formalismo moderado e em favor da proposta mais vantajosa para a Administração, não se configurando tal esmero, cautela e precaução em prol do dinheiro público, em "segunda chance" ou "segunda oportunidade", conforme alega a Recorrente.

4.5.34. Tais expressões foram equivocadamente utilizadas pela Recorrente para desmerecer e descharacterizar o trabalho minuciosamente apresentado por esta Administração dentro da lei, da jurisprudência do TCU, do RLC, da doutrina e dos princípios administrativos, razão pela qual as confutamos integralmente.

4.5.35. Portanto, no que concerne a realização das diligências complementares ora questionada pela Recorrente, que culminou na confirmação da aceitação da proposta apresentada pela Recorrida, constata-se que o ato administrativo em apreço encontra amparo legal na Lei nº 13.303/2016, no Regulamento de Licitações e Contratos da Conab e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, bem como nos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade e da proporcionalidade, previstos nos artigos 4º e 234 do RLC, bem como dos princípios do contraditório e ampla defesa, supremacia do Interesse Público e formalismo moderado, que, em especial, conduziram os atos emitidos no certame, razão pela qual tal argumento da Recorrida não merece prosperar.

4.6. Das Alegações Técnicas da Recorrente BENNER quanto à Descaracterização da Identidade da Proposta e Alteração da Solução Ofertada na 2ª POC

4.6.1. Conforme informado anteriormente, em análise às razões recursais, constatou-se que o parte do mérito das alegações apresentada no recurso da empresa BENNER baseavam em aspectos de ordem técnica, referente ao objeto apresentado na proposta comercial, motivo pelo qual, após a juntada do recurso e da respectiva contrarrazão ao processo digital, os autos foram encaminhados à área demandante DIGEP e à área técnica GEASI/SUTIN, para análise e manifestação, com vistas a subsidiar a decisão desta Pregoeira.

4.6.2. Na sequência, as áreas em questão, em resposta aos questionamentos técnicos apresentados, assim se manifestaram em sede da Nota Técnica GEASI 19 (43101260) e Nota Técnica DIGEP 23 (43241052), cujo ínterio teor agregamos aos fundamentos e justificativas desta decisão, segundo transcrição a seguir:

NOTA TÉCNICA GEASI SEI nº 12/2025 (área técnica)

ASSUNTO: Prova de Conceito - POC para contratação de Sistema de RH da Conab - TOTV.

Trata-se da Prova de Conceito (POC), realizada pela empresa TOTVS S.A. para aquisição de Sistema de RH para CONAB.

A GEASI realizou acompanhamento da POC, dando continuidade ao que foi observado na Nota Técnica 12 (41789461), com foco em avaliar se a referida solução opera efetivamente em modo 100% web, sem a necessidade de instalação de softwares locais, como plugins ou emuladores de terminal.

Análise da GEASI:

Informamos que acompanhamos a demonstração realizada no dia 13/05/2025 e foi observado que as funcionalidades verificadas pela área de RH não apresentaram erros, a despeito da não instalação do plugin que era oferecido no acesso inicial no primeiro teste. Isto reforça o que foi destacado na Nota Técnica 12 (41789461), e que tal plugin, de acordo com os fornecedores, apenas é necessário para integração com Office, acesso a arquivos locais (funcionalidade que não é requerida no edital) e integração com DLLs (funcionalidade que não é requerida no edital). Desta forma, o sistema se apresenta como efetivamente 100% web, independente da instalação de softwares locais e desta forma, efetivamente aderente ao item 6.2.7.1 no que tange a compatibilidade web.

Evandro Alves Rodrigues

Gerência de Administração e Segurança de Infraestrutura em Tecnologia da Informação
Gerente

NOTA TÉCNICA DIGEP SEI nº 23/2025 (área demandante)

ASSUNTO: Resposta ao Recurso apresentado no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024.

Introdução

A presente Nota Técnica refere-se ao Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução integrada de ERP para a área de Recursos Humanos da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, na modalidade Software como Serviço (SaaS).

O presente documento tem por finalidade apresentar a análise técnica do recurso interposto pela empresa Benner Sistemas S.A., demonstrando, à luz dos elementos constantes dos autos e das manifestações das unidades técnicas competentes.

A análise fundamenta-se, ainda, nas Notas Técnicas emitidas pelas áreas técnicas envolvidas, sendo GEASI (Nota Técnica - SEI nº 16 42537852 e Nota Técnica nº 19 – SEI nº 43101260) e GECAP (Nota Técnica nº 12 – SEI nº 42540434), as quais concluíram pelo pleno atendimento dos requisitos editoriais pela solução apresentada pela empresa vencedora.

Breve histórico

A Prova de Conceito (POC) prevista no edital foi realizada nos dias **26, 27 e 28 de fevereiro, e 10, 11, 12 e 13 de março de 2025**, com base nas especificações técnicas descritas no Anexo VI – Prova de Conceito do Termo de Referência (SEI nº 40064196). As apresentações foram acompanhadas por representantes das áreas técnicas da Conab e por empresas que solicitaram formalmente o acompanhamento da sessão.

As atividades foram registradas em documentos específicos (Memórias de Reunião e Listas de Presença – SEI nº 41211274), conforme os documentos abaixo relacionados, os quais integram os autos do processo:

Memórias de Reunião:

- 26/02/2025 – SEI nº 40883911
- 27/02/2025 – SEI nº 40918634
- 28/02/2025 – SEI nº 40940811
- 10/03/2025 – SEI nº 41059388
- 11/03/2025 – SEI nº 41094092
- 12/03/2025 – SEI nº 41124797
- 13/03/2025 – SEI nº 41152211
- 20/03/2024 - SEI nº 41287212

Para fins de transparência e eventual consulta, seguem abaixo os registros das gravações realizadas durante a Prova de Conceito:

Data	Período	LINK	Senha
26/02/2025	Matutino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/mkcz3DZXkj92UvrJW0fIRKaj9y2kekCDLBVLMy5wqvBWBvYerfhInJRUbzllSe-PZGgeyHORAb0WID?startT=1740571212000	61%g
26/02/2025	Vespertino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/ZmUjV1CzNpH3Bj-7FUND0A78jsQJkd79Kj2Pn4nyY3Y1nJS4f7S26M155Ec1rkLUOf9RDzSegKK3startT=1740588931000	61Z&L
27/02/2025	Matutino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/DspvGhbxXbe_K0spkWEFgbRVCnhag15KbXR-4YM-LFwJNqQWmD0t01jAXGrdVzW822oN4vvEuS?startT=1740658177000	J'1Lc
27/02/2025	Vespertino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/n25Cw0kgO20j2hV0GRD93lc-IT3EPB7vL-hGpobqjQd66u1qB4j27e0tB7F6c,fstDcBiid-losxlv?startT=1740675385000	1N.%
28/02/2025	Matutino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/zogLVXXYPfjOHUC5W2GBj4Dhw5kSpEWBPhxWtYk-v0NGzvrtSIamwL7u7dtUMifjGMlej7lm8Efpm?startT=1740744054000	@4D!
28/02/2025	Vespertino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/lctUfpi_oDvbwQWjDFs_mbvP1P0leXN_5LvvQSHv1J1TM615HCj40_i_JVXBmtg_hfDzLkk3startT=1740761895000	V5W5
10/03/2025	Matutino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/TfM6ottkH1nb1fkuex708n-YHvEAgopAraRcvnJa4YndUjFu8181KRvnyh2lrcHs9-REImbj-NXUQ?startT=1741607978000	.#Y8c
10/03/2025	Vespertino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/gJFLc_gAx6613NK03zv2FF-X8OnWvGuCh_Plx721Azb7k2yIDCfBy3eKighOK4yAUjZ0EKK4dQx?startT=1741625875000	*
11/03/2025	Matutino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/QBgDy-43yKWFIHhVfQOKUhB0011H1_H_F3Bjgv60AN3JuLyw0vbo0UUwFr7h80e8SLvKvhP?startT=1741694378000	thHW
11/03/2025	Vespertino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/M1o65CPY9AB9eTjObxDK28-YvrSe4UkTyw4drGVu9wohFLW1Wox65nvDnZLHO_8_rdwvVT1pxgTr?startT=1741712380000	p0vf%
12/03/2025	Matutino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/1ku2_Mj0f0tuw1kvnAWFeng6mVvrMdBE7pozr7WbkyvL1AjOrlw4njwJb0z_e7qg374tvn7raP?startT=1741781145000	*YA8(
12/03/2025	Vespertino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/1AI7f6QQX169c9GvUdhCf0F7pjbMP1NPFeVa_wkQkavov-85p297180F9w1v0.GOSA7dvzj2WCIBh?startT=1741798741000	Z-E11
13/03/2025	Matutino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/ParfjNP_CNPorAnybT4G0le6idQs02dahH28lpvg1z2pp1b0R19jP4efB0zqCkx5T_BM11-P485X?startT=1741867220000	VJV*
13/03/2025	Vespertino	https://conab-br.zoom.us/rec/share/jIja-Ikep5QkLoXknzeShvRzkBE1Hu_kf7Ms0YGu3p2v0ZsvEbmBErr-KpqOoz02qwf75f4237UmfG?startT=1741885165000	2xwq

*Link de acesso direto, sem a necessidade de utilização de senha.

Após a conclusão do POC, as unidades técnicas envolvidas elaboraram **Notas Técnicas individuais**, com pareceres fundamentados quanto ao atendimento dos requisitos previstos no edital. As conclusões estão resumidas a seguir:

GERÊNCIA	NOTA TÉCNICA	CONCLUSÃO
GECAP	SEI nº 41182193	Conforme análise da Gerência em questão todos os itens por ela analisados, foram atendidos.
GEPEM	SEI nº 41231456	Conforme análise da Gerência em questão todos os itens por ela analisados, foram atendidos.
GECAT	SEI nº 41231883	Conforme análise da Gerência em questão todos os itens por ela analisados, foram atendidos.
GEBEM	SEI nº 41235625	Conforme análise da Gerência em questão todos os itens por ela analisados, foram atendidos.
GECAR	SEI nº 41279403	Conforme análise da Gerência em questão todos os itens por ela analisados, foram atendidos.
GEFOP	SEI nº 41296081	Conforme análise da Gerência em questão todos os itens por ela analisados, foram atendidos.

Com base nessas manifestações, foi constatado o **pleno atendimento das funcionalidades exigidas** pelo Termo de Referência, corroborando a **adequação técnica da solução oferecida** pela empresa TOTVS S.A. Em razão disso, a DIGEP emitiu o despacho SEI nº 41313410, sugerindo a aceitação da proposta e a consequente habilitação da empresa.

Posteriormente, a CPL publicou o resultado da fase de POC, momento em que a empresa Benner Sistemas S.A. apresentou **recurso administrativo** (SEI nº 41453887). Em resposta, a empresa TOTVS apresentou **contrarrazões** (SEI nº 41551495).

Durante a análise do recurso e das contrarrazões, a equipe técnica identificou a necessidade de realização de diliggência adicional (SEI nº 41724948), sendo solicitado à TOTVS o encaminhamento de documentação complementar (SEI nº 41725018). A diliggência resultou na emissão de novas Notas Técnicas pelas unidades técnicas envolvidas, culminando na elaboração da **Nota Técnica DIGEP nº 15/2025** (SEI nº 41838726).

Com base em parecer técnico da GEASI (SEI nº 41931553), foi recomendada a realização de **Prova de Conceito complementar**, com a participação de analistas das áreas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação, para validação ponto a ponto das funcionalidades remanescentes. A recomendação foi acolhida pela CPL, que, por meio da **Decisão Administrativa** SEI nº 41921806, conheceu e deu parcial provimento ao recurso da Benner, determinando a realização da diliggência mencionada.

A diligência complementar foi realizada com a presença de analistas das áreas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação, além da participação da empresa licitante e das demais empresas interessadas que solicitaram o acompanhamento. Os registros dessa etapa constam nos documentos SEI nº 42436031 (Memória de Reunião), SEI nº 42546990 (Lista de Presença) e no e-mail SEI nº 42532833, que esclarece aspectos relativos à interface apresentada. Após análise da apresentação, a GEASI e a GECAP emitiram as **Notas Técnicas** SEI nº 42537852 e nº 42540434, concluindo pelo **atendimento integral aos requisitos reavaliados**.

Com isso, a DIGEP encaminhou os autos à CPL, por meio do despacho SEI nº 42549311, manifestando-se favoravelmente à manutenção da habilitação da empresa TOTVS S.A.. Após nova publicação do recurso, a empresa Benner apresentou **recurso administrativo** (SEI nº 42800592), devidamente respondido nas **contrarrazões da TOTVS** (SEI nº 42871969).

Análise

A análise do recurso interposto pela empresa Benner Sistemas S.A. e das contrarrazões apresentadas pela empresa TOTVS S.A. foi realizada com base nos elementos constantes dos autos, nas manifestações técnicas emitidas pelas unidades envolvidas, nos princípios que regem os processos licitatórios e nos dispositivos legais aplicáveis.

Conforme registrado no histórico desta Nota Técnica, a Comissão Permanente de Licitação (CPL) determinou, com base em parecer técnico da GEASI (SEI nº 41931553), a realização da **diligência complementar** com o objetivo de esclarecer pontos considerados inconclusivos durante a análise da Prova de Conceito, em especial no que diz respeito à disponibilidade de funcionalidades em ambiente 100% web e à acessibilidade em dispositivos móveis.

Essa diligência técnica, materializada por meio da Prova de Conceito complementar, encontra amparo legal, o qual permite a solicitação de esclarecimentos sobre documentos e propostas já apresentadas, desde que não implique na modificação da solução oferecida ou inovação no conteúdo da proposta. Ademais, as diligências são instrumentos válidos para a melhor instrução do processo, desde que respeitados os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

No presente caso, a diligência foi devidamente registrada e acompanhada por representantes das áreas técnicas e por outras empresas interessadas, mantendo a publicidade e a paridade de condições entre os licitantes. Sua finalidade foi exclusivamente a de sanar dúvidas quanto à efetiva aderência da proposta da empresa TOTVS S.A. aos requisitos do edital.

Durante a apresentação realizada na POC complementar, foi percebida uma diferença de interface no Protheus (módulos de Frequência e de Segurança e Medicina do Trabalho), situação que motivou questionamento formal à empresa licitante.

Em resposta, conforme e-mail SEI nº 42532833, a empresa esclareceu que não se tratava de uma nova solução ou substituição da interface original, mas sim de uma demonstração do acesso ao sistema Protheus sem a mediação do WebAgent, justamente uma das razões pelas quais a diligência havia sido convocada. Esclareceu-se, ainda, que os módulos de Frequência (AHGORÁ) e de Segurança e Medicina do Trabalho (NG-Quirons) permaneceram inalterados e compatíveis com o que foi apresentado durante a primeira POC, realizada nos dias 26/02/2025 e 28/02/2025.

A gravação da POC complementar encontra-se disponível no link:

Data:	Link:	Senha:
13/05/2025	https://conab-br.zoom.us/rec/share/tJwDS_L6bivlV-UKXEkpOVoF1WTaFt7jrmmycPkefBNPR78JACHG7QvkVwXiAK.iG6cWFItMnPhfyVm?startTime=1747142171000	kw2uTSjf

Dessa forma, restou **afastada a alegação de descaracterização da identidade da proposta**, sendo verificado que a empresa TOTVS S.A. manteve a solução inicialmente oferecida, sem alterações de escopo ou arquitetura. A diligência técnica, portanto, restringiu-se à comprovação de funcionalidades já previstas na proposta, não havendo inovação, substituição de sistemas ou apresentação de nova solução.

As manifestações técnicas posteriores à diligência, emitidas por GEASI (NT nº 16 – SEI nº 42537852) e GECAP (NT nº 12 – SEI nº 42540434), confirmaram o **atendimento integral aos requisitos reavaliados**, atestando a **aderência funcional da proposta da empresa TOTVS S.A. ao Termo de Referência**, especialmente no que se refere à navegabilidade web, à integração dos módulos, à acessibilidade em dispositivos móveis e à parametrização das funcionalidades de RH.

A análise da DIGEP, amparada por essas manifestações técnicas, concluiu que a diligência foi legítima, tecnicamente fundamentada, isonômica e útil à Administração para assegurar a correta aferição da proposta mais vantajosa. Ademais, a solução da TOTVS apresentou custo significativamente inferior ao de outras licitantes, o que reforça o atendimento ao princípio da **economidez**, previsto no art. 4º do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab.

Por todo o exposto, não se identificam fundamentos técnicos que justifiquem a desclassificação da proposta da empresa TOTVS S.A.

Conclusão

Em vista dos fundamentos expostos, e com base nas manifestações técnicas das áreas competentes, por meio da Nota Técnica GEASI SEI nº 16 (42537852), Nota Técnica GEASI SEI nº 19 (43101260) e Nota Técnica GECAP SEI nº 12 (42540434), conclui-se que a proposta apresentada pela empresa TOTVS S.A. cumpre integralmente os requisitos essenciais estabelecidos no Edital e no Termo de Referência, inclusive os pontos objeto de reavaliação na fase de diligência complementar.

Dessa forma, sugere-se a manutenção da habilitação da empresa TOTVS no certame.

Responsáveis:

RAQUEL ENY COSTA DA CÂMARA

Diretoria de Gestão de Pessoas

Assessora

THELMA DAS GRACAS FERNANDES SOUSA

Superintendência de Desenvolvimento de Pessoas

Assistente

BRUNO PIMENTEL

Superintendência de Relações do Trabalho

Assistente

De acordo com o conteúdo da presente Nota Técnica.

LENILDO DIAS DE MORAIS

Diretoria de Gestão de Pessoas

Diretor-Executivo

Brasília, 11 de junho de 2025

4.6.3. Conforme visto, a área demandante e a área técnica apresentam suas respectivas manifestações acerca da temática de ordem técnica apresentada pela ora Recorrente, concludendo favoravelmente pela manutenção da Recorrência TOTVS.SA como vencedora do certame, conforme em síntese, trespassamos a seguir:

"foi observado que as funcionalidades verificadas pela área de RH não apresentaram erros, a despeito da não instalação do plugin que era oferecido no acesso inicial no primeiro teste. Isto reforça o que foi destacado na Nota Técnica 12 (41789461), e que tal plugin, de acordo com os fornecedores, apenas é necessário para integração com Office, acesso a arquivos locais (funcionalidade que não é requerida no edital) e integração com DLLs (funcionalidade que não é requerida no edital). Desta forma, o sistema se apresenta como efetivamente 100% web, independente da instalação de softwares locais e desta forma, efetivamente aderente ao item 6.2.7.1 no que tange a compatibilidade web"

e, também que

"com base nas manifestações técnicas das áreas competentes, por meio da Nota Técnica GEASI SEI nº 16 (42537852), Nota Técnica GEASI SEI nº 19 (43101260) e Nota Técnica GECAP SEI nº 12 (42540434), conclui-se que a proposta apresentada pela empresa TOTVS S.A. cumpre integralmente os requisitos essenciais estabelecidos no Edital e no Termo de Referência, inclusive os pontos objeto de reavaliação na fase de diligência complementar".

4.6.4. Depreende-se, inclusive, destas manifestações das áreas em questão, que estas reforçam o entendimento preliminarmente emitido por elas antes da emissão da decisão administrativa que foi objeto do presente recurso.

4.6.5. Naquela oportunidade, as áreas demandante e técnica assim já haviam se manifestado acerca das diligências complementares à POC (POC complementar) referentes aos dois pontos inconclusivos citados no início deste tópico 4 (manifestações estas que, inclusive, serviram como base para a aceitação da proposta comercial da Recorrência, nesta segunda etapa de julgamento), senão vejamos:

NOTA TÉCNICA GEASI SEI N.º 16/2025 (área técnica)

ASSUNTO: Avaliação da GEASI dos resultados da POC 1.

Do uso de emuladores

Durante a diliggência realizada no dia 13/05/2025, o analista Werberth Santos Silva e o gerente da GEASI, Evandro Alves Rodrigues avallaram a solução do ponto de vista da utilização de softwares executados localmente na máquina, que foi apresentada como justificativa no Recurso Empresa BENNER SISTEMAS (41453887) como justificativa para a não contratação da solução em teste. Não foi observada, durante a diliggência a utilização de softwares locais, plugins ou emuladores, que validariam o recurso acima citado. Foram observadas diferenças na interface entre o que foi apresentado nessa diligência e na prova de conceito anterior, devidamente esclarecidas em email do fornecedor 42532833. Desta forma, consideramos que a solução apresentada pela TOTVS se enquadra dentro do requisito de uso 100% baseado em navegador, conforme solicitado no edital da licitação.

Werberth Santos Silva

Gerência de Administração e Segurança de Infraestrutura em Tecnologia da Informação

Analista

Evandro Alves Rodrigues

Gerência de Administração e Segurança de Infraestrutura em Tecnologia da Informação

Gerente

NOTA TÉCNICA GECAP SEI N.º 12/2025 (gerência da equipe da área demandante)

ASSUNTO: Prova de Conceito - POC para contratação de Sistema de RH da Conab - TOTV.

Trata-se da Prova de Conceito (POC), realizada pela empresa TOTVS S.A. para aquisição de Sistema de RH para CONAB.

Do itens sob a responsabilidade da área de capacitação, foi apresentado o item Item 5.44 – “Permitir o acesso dos empregados ao sistema, via WEB (Desktop/Mobile), possibilitando o registro de inscrições, avaliações e consultas, bem como solicitações;”

Análise da área de capacitação:

Informamos que acompanhamos o acesso a todos os módulos via WEB e realizado testes. Em seguida o acesso foi realizado pelo celular IOS pelo navegador Safari, e repetido o acesso em celular Android pelo navegador Google Chrome, ambos acessados na rede de internet da Conab.

Após a demonstração realizada no dia 13/05/2025, consideramos a Prova de Conceito atendida e aprovada por esta Gecap.

Daniele Cadete de Araújo Lima

Gerência de Capacitação e Desenvolvimento - Gecap

Gerente

DESPACHO DIGEP À CPL, em 16/5/2025 (área demandante)

Trata-se da realização de Prova de Conceito (POC) complementar no âmbito do processo licitatório conduzido por meio do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, destinado à contratação de novo sistema de Gestão de Pessoas, em atendimento à decisão proferida pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, consubstanciada no documento SEI nº 41921806.

Referida decisão conheceu o recurso interposto pela empresa Benner Sistemas S.A. e deu-lhe provimento parcial, determinando o retorno à fase de POC para nova apresentação da solução oferecida pela licitante TOTVS S.A., com a presença conjunta de analistas das áreas de Recursos Humanos e Tecnologia da Informação, para avaliação técnica das funcionalidades anteriormente classificadas como

inconclusivas.

A Prova de Conceito complementar foi realizada no dia 13 de maio de 2025, nas dependências da Sede da Conab, conforme registrado na Memória de Reunião (SEI nº 42436031) e na Lista de Presença (SEI nº 42546990), ambos documentos anexados aos autos para fins de formalização e consulta.

Durante a atividade, foram examinados, ponto a ponto, os requisitos indicados como inconclusivos, conforme exposto na Nota Técnica GECAP (SEI nº 41814521) e no Despacho GEASI (SEI nº 41931553), possibilitando às áreas técnicas envolvidas emitir nova avaliação conclusiva quanto à aderência da solução apresentada às exigências editais.

Encerrada a etapa, as áreas técnicas envolvidas, por meio da Nota Técnica GEASI nº 16/2025 (SEI nº 42537852) e a Nota Técnica GECAP nº 12/2025 (SEI nº 42540434), manifestaram-se quanto ao atendimento dos requisitos reavaliados na POC complementar, concluindo pela conformidade da solução apresentada pela empresa TOTVS S.A., à luz das exigências estabelecidas no Termo de Referência e demais documentos técnicos do edital.

Diante do exposto e com fundamento nas manifestações técnicas constantes dos autos, **encaminhamos os autos à Comissão Permanente de Licitação com manifestação favorável à manutenção da habilitação da empresa licitante TOTVS S.A., para que sejam adotadas as providências cabíveis quanto à regular continuidade da tramitação do certame.**

LENILDO DIAS DE MORAIS

Diretoria de Gestão de Pessoas Diretor-Executivo

4.6.6. Segundo exposto, quando da realização das diligências complementares, de fato, foram avaliados os dois pontos inconclusivos questionados no primeiro Recurso da BENNER - a) a solução TOTVS, conforme a Recorrente, não é "100% web", pois utiliza emuladores/virtualizadores para rodar o módulo PROTHEUS; e b) o sistema não oferece usabilidade completa por meio de aplicativos móveis, de acordo com o Recurso - pelas respectivas áreas competentes, e após a sua reanálise, as unidades em apreço, conforme visto acima, sanaram as dúvidas levantadas em recurso e se certificaram de que, com efeito, o sistema apresentado atende ao Edital, ao que concluiram novamente pela aceitação da proposta da empresa Recorrida.

4.6.7. Agora, neste novo recurso, novamente a empresa BENNER apresenta suas pretensões recursais, desta vez aduzindo tecnicamente que houve descaracterização da identidade da proposta, alegando, em síntese, que "a solução apresentada pela TOTVS na 2ª POC não era idêntica à originalmente proposta e exibida na 1ª POC, configurando verdadeira alteração/substituição da proposta, o que é terminantemente vedado" e que "a Recorrida omitiu, na demonstração complementar, sistemas e interfaces relevantes que haviam sido apresentados anteriormente, a exemplo da ausência dos sistemas AHGORA (para acessar o módulo de frequência) e NG-Quirons (para acessar o módulo de Segurança e Medicina do Trabalho)".

4.6.8. Primeiramente, esclareça-se, que, conforme já relatado, apenas foram objetos das diligências complementares as questões inconclusivas já citadas - a) a solução TOTVS não é "100% web", pois, segundo a Recorrida, utiliza emuladores/virtualizadores para rodar o módulo PROTHEUS; e b) o sistema não oferece usabilidade completa por meio de aplicativos móveis, segundo Recurso - razão pela qual **não foi procedida reanálise dos módulos da solução apresentada intitulados de AHGORA (para acessar o módulo de frequência) e NG-Quirons (para acessar o módulo de Segurança e Medicina do Trabalho), eis que estes já haviam sido analisados e na íntegra aprovados pela Conab, tanto pela área demandante como pela área técnica, recaindo a dúvida apenas sobre o plugin apresentado no módulo PROTHEUS - sendo, portanto, apenas este objeto da diliggência complementar pontual.**

4.6.9. Assim, não houve omissão, alteração ou ausência de apresentação dos módulos AHGORA (para acessar o módulo de frequência) e NG-Quirons (para acessar o módulo de Segurança e Medicina do Trabalho), **uma vez que, como estes já haviam sido aprovados, não foram objetos das diligências complementares.**

4.6.10. Cabe lembrar que, como já foi abordado inicialmente, não foi autorizado por esta Administração o refazimento da análise de todos os mais de 420 itens da POC, nem foram reavaliados os itens em que esta Administração já havia concluído pelo seu atendimento, exatamente por não se tratar de uma SUBSTITUIÇÃO da POC outrora realizada, e sim apenas de diligências complementares.

4.6.11. Com relação ao tópico técnico em apreço, referente à ***descaracterização da identidade da proposta***, a área demandante, inclusive, em sua mencionada NOTA TÉCNICA DIGEP SEI Nº 23/2025, refutou tal alegação, concluindo que "restou afastada a alegação de descaracterização da identidade da proposta, sendo verificado que a empresa TOTVS S.A. manteve a solução inicialmente ofertada, sem alterações de escopo ou arquitetura. A diligência técnica, portanto, restringiu-se à comprovação de funcionalidades já previstas na proposta, não havendo inovação, substituição de sistemas ou apresentação de nova solução".

4.6.12. A manifestação da DIGEP ora discorida foi fundamentada também com base nos esclarecimentos formalmente apresentados pela Recorrida à Conab (o citado e-mail SEI nº 42532833), conforme transcrição a seguir:

Prezado Saulo, bom dia!

Espero que esse e-mail o encontre bem.

Constatamos que, durante a Prova de Conceito (POC) complementar realizada no dia 13 de maio de 2025, foi identificada uma divergência nas interfaces dos módulos de Segurança e Medicina do Trabalho e de Frequência, em comparação com aquelas apresentadas na POC realizada nos dias 26 e 28 de fevereiro de 2025.

Para melhor ilustrar as diferenças observadas, encaminhamos em anexo os prints das telas apresentadas nas duas ocasiões.

Dante disso, solicitamos esclarecimentos quanto ao motivo da alteração nas interfaces dos referidos módulos.

Aguardamos retorno.

Atenciosamente,

RAQUEL ENY COSTA DA CAMARA

DIRETORIA DE GESTAO DE PESSOAS - DF

Prezada Raquel,

Agradecemos novamente a oportunidade de realizar a Prova de Conceito (POC) complementar do dia 13 de maio de 2025 e valorizamos o acompanhamento atento de sua equipe.

Em relação ao questionamento sobre a suposta divergência nas interfaces dos módulos de Segurança e Medicina do Trabalho e de Frequência, gostaríamos de prestar os seguintes esclarecimentos:

Inicialmente é necessário retomar que o WebAgent não é um requisito para a operação do ERP, podendo os sistemas serem utilizados sem a sua instalação, conforme explicado e demonstrado na POC Complementar.

Para ajudar nesse ponto, durante a POC complementar, acessamos o ambiente do ERP e navegamos por suas diversas rotinas e módulos justamente para ilustrar que o acesso aos mesmos se dava de forma independente do WebAgent. Nessa ocasião, como exemplo, acessamos e demonstramos a listagem dos 90 módulos do ERP, além dos módulos de Gestão de Pessoal, Treinamento, Avaliação de Desempenho, Ponto Eletrônico, Cargos e Salários etc.

Especificamente quanto às telas mencionadas, esclarecemos que a solução de Medicina e Segurança do Trabalho foi integralmente demonstrada e validada com sucesso durante a POC inicial, sem quaisquer apontamentos de não atendimento aos requisitos. Durante a demonstração complementar do dia 13, o acesso a essa funcionalidade se deu apenas como exemplo da independência do uso do WebAgent, sem qualquer intenção de se retomar o que já tinha sido apresentado na POC inicial e para a qual, novamente, não houve qualquer apontamento de não atendimento.

O mesmo pode se dizer do módulo de "Frequência". A primeira tela apresentada no e-mail da CONAB refere-se corretamente ao Portal Meu RH, solução que foi demonstrada tanto na POC inicial quanto na POC complementar. A segunda tela mencionada, que mostra um cadastro de Horário Padrão do ERP, foi aberta apenas para reforçar, assim como no caso do módulo de Medicina e Segurança do Trabalho, que o acesso ao ERP é possível sem a utilização do WebAgent. De qualquer forma, a primeira tela reflete o ambiente do colaborador na solução em seu dia a dia e não a tela do usuário operador do sistema que efetivamente fará, por exemplo, as rotinas de apuração de ponto de todos os funcionários da CONAB. Os processos das duas telas se integram, mas destinam-se a momentos e usuários diferentes.

Lebramos que o objetivo principal da apresentação realizada em 13 de maio de 2025, seguindo o disposto na decisão exarada por V.Sas que determinou a POC Complementar, visava exclusivamente abordar as questões do WebAgent e do Requisito 5.44, sendo que todas as telas adicionais foram apresentadas apenas com o intuito de reforçar a questão do WebAgent e esclarecer dúvidas extras das pessoas presentes, não necessariamente relacionadas ao pedido de diligência complementar.

Por fim, reforçamos que as apresentações realizadas demonstram a pertinência dos sistemas às demandas da CONAB, esperando que estes esclarecimentos detalhados sanem quaisquer dúvidas em relação às interfaces apresentadas, permanecendo à disposição para quaisquer pedidos adicionais.

At.te,

4.6.13. Salientamos que todas as diligências realizadas outrora mencionadas encontram-se devidamente publicadas no site da Conab, na forma do link <https://www.gov.br/conab/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/matrix>, para análise dos interessados.

4.6.14. Desta feita, considerando-se a conclusão das áreas demandante e técnica acerca dos novos questionamentos apresentados pela BENNER, conforme fundamentos expostos nas manifestações técnicas das áreas competentes, por meio da Nota Técnica DIGEP Sei nº 23 (43241052), Nota Técnica GEASI SEI nº 16 (42537852), Nota Técnica GEASI SEI nº 19 (43101260) e Nota Técnica GECAP SEI nº 12 (42540434), conclui-se que a proposta apresentada pela empresa TOTVS S.A. cumpre integralmente os requisitos essenciais estabelecidos no Edital e no Termo de Referência, inclusive nos pontos objeto de reavaliação na fase de diligência complementar, razão pela qual, também no que concerne aos aspectos técnicos, não assiste razão à Recorrente BENNER.

4.6.15. Assim, considerando-se que, na forma da lei, da jurisprudência do TCU, do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab e do Edital do Pregão Eletrônico Matriz nº 90.029/2024, a empresa TOTVS S.A., detenedora da melhor proposta de certame, atende tanto as exigências editais quanto às especificações técnicas constantes no rol de análise da POC (vide resumo da análise na NOTA TÉCNICA DIGEP SEI Nº 23/2025), como as exigências de habilitação listadas no Título 10 do Edital, temos por regular a proposta e a documentação apresentada pela ora Recorrida, motivo pelo qual mantemos a sua classificação como vencedora do certame, nos moldes, em especial, dos itens editais 9.2.3 e 10.9 (9.2.3. Será considerado aceita a proposta de preços do licitante que oferecer o menor preço ou maior desconto conforme disposto no caput do item 9.2 e que atender as exigências editais 9.2.3 e 10.9. Será considerado vencedor deste pregão o licitante que oferecer o menor preço ou maior desconto e que atender as exigências editais, referentes à proposta de preços e à habilitação.).

4.6.16. Portanto, pelos fatos e fundamentos jurídicos ora expostos, há de ser dada IMPROCEDÊNCIA ao RECURSO em análise, confirmando-se a decisão administrativa ora recorrida, que declarou a empresa TOTVS S.A. como vencedora do Pregão Eletrônico Matriz nº 90.029/2024.

5.1. Por todo exposto, resolve-se, preliminarmente, CONHECER do recurso tempestivamente interposto pela empresa BENNER SISTEMAS S.A., para, no mérito, DAR-LHE IMPROVIMENTO, em razão da improcedência das suas alegações apresentadas, e, assim, RATIFICAR a classificação da Empresa TOTVS S.A como vencedora do certame, por ter atendido todas as exigências do Termo de Referência e do Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024 (para fornecimento de uma solução integrada de ERP para a área de Recursos Humanos da CONAB), conforme as questões fáticas e jurídicas apresentadas na presente decisão administrativa.

5.2. Por fim, nos termos do art. 317 do RLC, dirijo a presente análise à consideração da DIAFI desta Companhia Nacional de Abastecimento, ao qual esta Pregoeira responde, hierarquicamente, por seus atos administrativos, a fim de que esta r. Diretoria, apresente sua manifestação acerca desta decisão, tanto no contexto administrativo dos presentes autos, como também eletronicamente, no campo pertinente do site Compras Governamentais.

Brasília – DF, 16 de junho de 2025.

TATIANA DE FIGUEIREDO EMILIANO LEÃO
Comissão Permanente de Licitações da Matriz
Presidente da CPL



Documento assinado eletronicamente por TATIANA DE FIGUEIREDO EMILIANO LEÃO, Presidente da Comissão de Licitação - Conab/Matriz, em 16/06/2025, às 18:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 43113783 e o código CRC 40016010.

Referência: Processo nº.: 21200.004185/2024-21

SEI: nº.: 43113783