JULGAMENTO DE RECURSO

Pregão Eletrônico nº 15/2020

Objeto: Registro de Preços, com vistas à futura e eventual contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, **de licenças de uso de *softwares* de virtualização de servidores, com direito de atualização e suporte,** conforme especificações, condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Tipo de Licitação: Menor preço

Processo Administrativo nº 19973.104472/2019-80

Recorrente: INGRAM MICRO BRASIL LTDA

Recorrida: Decisão da Pregoeira

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do Recurso

1.1.1. Recurso administrativo interposto, tempestivamente, pela empresa INGRAM MICRO BRASIL LTDA., doravante denominada Recorrente, contra decisão da Pregoeira que desclassificou sua proposta.

1.1.2. A peça recursal foi anexada tempestivamente ao www.gov.br/compras.

1.1.3. Todos os licitantes foram cientificados da existência do presente Recurso Administrativo, por comando automático do sistema.

1.2. Da admissibilidade

1.2.1. O critério de aceitabilidade do recurso exige a manifestação imediata e motivada da intenção de recorrer, tão logo seja declarado o vencedor do certame, conforme dispõe o artigo 44 do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019:

> *Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, dentro do prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.*

1.2.2. Conforme registrado em ata, após a declaração do vencedor da licitação, a Recorrente manifestou imediata e motivadamente a intenção de recorrer contra a decisão da Pregoeira.

1.2.3. Assim, a peça recursal apresentada cumpre os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, pelo que se passa à análise de suas alegações.

2. DAS ALEGAÇÕES E REQUERIMENTO DA RECORRENTE

2.1. A Recorrente impõe-se contra a decisão que desclassificou sua proposta no item 2 do Pregão Eletrônico nº 15/2020, tendo registrado em sua intenção de recurso na sessão do Pregão Eletrônico nº 15/2020, o seguinte motivo: *"Manifestamos intenção de recurso contra a decisão do pregoeiro de fracassar esse item conforme demonstraremos em nossas razões recursais."*

2.2. Visando melhor compreender os questionamentos trazidos pela Recorrente, faz-se necessário trazer à baila as afirmações contidas na peça recursal:

> *"1 - DOS FATOS*

Promove o Ministério da Economia a presente licitação, na modalidade pregão eletrônico, pelo tipo menor preço por item, cujo objeto é a:

"[...] escolha da proposta mais vantajosa, pelo sistema de registro de preços, com vistas à futura e eventual contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação, de licenças de uso de softwares de virtualização de servidores, com direito de atualização e suporte, conforme especificações, condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos

No dia 24/11/2020 foi aberta a sessão pública, dando início à etapa de lances, tendo participado 9 (nove) empresas no certame.

Para surpresa da ora Recorrente, a INGRAM teve sua proposta de valor unitário R$ 25.082,92 para o item 2 recusada pela Ilma. Pregoeira, sob a alegação de que o valor ofertado estaria acima do valor de referência. Ocorre que, conforme será demonstrado, ao contrário do informado pela Ilma. Pregoeira, o valor ofertado pela INGRAM no montante de R$ 25.082,92 está ABAIXO da estimativa de custos da contratação para o item 2 que, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar, seria de R$ 25.978,85.

Embora o item 10.1 do Termo de Referência traga um preço de referência de R$ 21.923,08 para valor unitário do item 2, o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 11.1 traz como valor de referência o valor de R$ 25.978,85, com base no "Preço constante do catálogo SGD atualizado conforme processo SEI 19974.100917/2019-42" (vide coluna Memória de cálculo da tabela constante no item citado).

Observe que, no caso em tela, uma vez que a empresa INGRAM apresentou lance de valor INFERIOR ao valor estimado para o item 2, conforme o Estudo Técnico Preliminar, não sendo motivo justo a recusa e consequente desclassificação da empresa no citado item.

Com base na informação prestada, resta demonstrado que a r. decisão da Ilma. Pregoeira que recusou a proposta da INGRAM foi realizada de forma precipitada e equivocada, merecendo ser reformada, consoante os fundamentos abaixo delineados.

2 - DO MÉRITO

Conforme se extrai da Ata da Sessão Pública, a empresa INGRAM teve sua proposta recusada, para o item 2, pela Ilma. Pregoeira, no dia 26/11/2020, sob a alegação de que a o valor ofertado estava acima do valor de referência. Senão vejamos:

Recusa 26/11/2020 15:34:44 Recusa da proposta. Fornecedor: INGRAM MICRO BRASIL LTDA, CNPJ/CPF: 01.771.935/0001-34, pelo melhor lance de R$ 25.082,9200. Motivo: Preço acima do valor de referência.

De início, é importante registrar que o Edital, em seu item 8.2.4 informa que será desclassificada a proposta ou o lance vencedor que apresentar preço final SUPERIOR ao preço máximo fixado, in verbis:

8.2. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, nos termos do item 9.1 do Anexo VII-A da In SEGES/MPDG n. 5/2017, que:

8.2.1. não estiver em conformidade com os requisitos estabelecidos neste edital;

8.2.2. contenha vício insanável ou ilegalidade;

8.2.3. não apresente as especificações técnicas exigidas pelo Termo de Referência;

8.2.4. apresentar preço final superior ao preço máximo fixado (Acórdão nº 1455/2018-TCU – Plenário), desconto menor do que o mínimo exigido, ou que apresentar preço manifestamente inexequível.

Neste sentido, ao que tudo indica, a Ilma. Pregoeira teria desclassificado a empresa INGRAM em razão do item transcrito.

Ocorre que, conforme informado, o valor utilizado pela Ilma. Pregoeira está desatualizado, abaixo do valor de mercado, além de ir de encontro com o valor estimado para o item 2 informado no Estudo Técnico Preliminar, documento este que apresenta o valor atualizado do referido item licitado.

Pode ser verificado pelo transcorrer do processo que o licitante TELTEC, que apresentou lance com base no valor informado no Termo de Referência, declinou de sua proposta, dada a notória inexequibilidade daquele valor, mesmo correndo o risco de um processo de punição.

Como é de conhecimento de Vossa Senhoria, o Ministério da Economia tem feito acordo com os fabricantes, com o intuito de limitar os valores de alguns produtos, estabelecendo, assim, preços máximos nas licitações. Porém, conforme se extrai dos documentos que integram o processo administrativo da licitação em tela, o valor estimado utilizado pela Ilma. Pregoeira está desatualizado, tendo apresentado o valor do acordo antigo, valor este que foi corrigido em razão do aumento do dólar e outras ocorrências.

Neste sentido, o Estudo Técnico Preliminar, em seu item 11, subitem "11.1. Estimativa de custos total da contratação" atualizou o preço estimado do item 2 da licitação, para R$ 25.978,85, conforme se constata no processo SEI nº 19974.100917/2019-42. Senão vejamos:

Item Descrição do Produto Identificação Produto Modelo de Licenciamento Unidade Valor Unitário estimado

Memória de Cálculo

02 Plataforma empresarial de virtualização e nuvem (Enterprise), com suporte e subscrição por processador pelo período de 3 anos, na modalidade de suporte 24x7 m suporte e subscrição por processador pelo período de 3 anos, na modalidade de suporte 24x7 VMware vSphere 6 Enterprise Plus for 1 processor + Production Support / Subscription VMware vSphere 6 Enterprise Plus for 1 processor for 3 years Licença Perpétua + Suporte/Subscrição CPU R$ 25.978,85 Preço constante do Catálogo SGD atualizado constante do processo SEI nº 19974.100917/2019-42

Ora, o valor estimado para a contratação do item 2, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar é de R$ 25.978,85, valor este que é SUPERIOR ao valor ofertado pela INGRAM, uma vez que seu lance foi de R$ 25.082,92, ou seja, o lance da ora Recorrente É INFERIOR AO VALOR ESTIMADO DO INTEM, POR OCASIÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMIAR, NÃO SE JUSTIFICANDO, PORTANTO, A DESCLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA INGRAM NO ITEM 2 DA LICITAÇÃO EM TELA.

É cristalino o fato de que não há, no caso em tela, pesquisa de mercado para embasar o valor estimado estabelecido pela Ilma. Pregoeira, até mesmo, porque, conforme informado, o valor indicado por ela está muito abaixo do valor praticado no mercado e do novo acordo firmado entre o fabricante (VMWARE) e o Governo, havendo uma evidente falha quanto ao valor máximo considerado para o item 2 no Termo de Referência, que é absolutamente inexequível, tendo em vista que o próprio Estudo Técnico Preliminar, documento este que integra o Edital, indica um valor superior ao indicado pela Ilma. Pregoeira, devendo, no caso em tela, ser utilizado, para fins de análise das propostas, o valor estimado do Estudo Técnico Preliminar.

Cumpre registrar, ainda, que, caso seja mantida a equivocada decisão da Ilma, Pregoeira, estará a prejudicar a Administração, uma vez que os participantes deste item não poderão concluir seus projetos, sendo que, caso seja realizada nova licitação, a Administração perderá oportunidade de executar adequadamente o orçamento 2020, além de ter que realizar novo estudo e promover nova licitação, que acarretará danos ao erário, uma vez que, as empresas que possivelmente participarão da nova licitação não apresentarão lance inferior ao da empresa INGRAM MICRO, tendo em vista que o valor

ofertado pela ora Recorrente já está abaixo do novo valor estabelecido entre o Governo e o fabricante VMWARE. Registre-se, também, de acordo com o item 9.1 do Estudo Técnico Preliminar, o custo de realização de novo processo licitatório de R$ 46.629,73, que seria o prejuízo mínimo de um novo processo, o qual, certamente, não alcançaria preço inferior ao apresentado pela ora recorrente para o item em tela.

Nesse sentido, a decisão administrativa que desclassificou a empresa INGRAM é desproporcional e desarrazoada, fere os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da vantajosidade, tendo em vista que a proposta da empresa Recorrente É INFERIOR ao valor estimado para a contratação do item 2, com base no Estudo Técnico Preliminar.

Cumpre registrar, ainda, que, a Ilma. Pregoeira, ao desclassificar a proposta da empresa INGRAM, deixa de contratar a empresa que ofertou o melhor preço na licitação, o que levará a Administração a sofrer prejuízos ao Erário, ferindo o princípio da vantajosidade, pois não irá contratar a empresa que ofertou o menor valor, podendo, ainda, a administradora (Pregoeira) ser responsabilizada, perante o Tribunal de Contas da União, por tal ato, uma vez que a Ilma. Pregoeira recusou a melhor proposta da empresa INGRAM, sendo que o lance ofertado está abaixo do valor estimado para o item 2, causando ainda mais prejuízos à Administração ao cancelar o referido item.

Ademais, como a melhor doutrina administrativista ensina, exige-se do administrador a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração à luz das exigências constitucionais de economicidade e eficiência, sem JAMAIS SE PERDER DE VISTA QUE A FINALIDADE PRINCIPAL É A QUE O ERÁRIO SEJA APROVEITADO DE FORMA MAIS ECONÔMICA POSSÍVEL, pois a obtenção da proposta mais vantajosa está umbilicalmente ligada ao menor preço em qualquer tipo de licitação. Essa ideia é completamente contemplada pelo ilustre doutrinador, MARÇAL JUSTEN FILHO em sua obra, verbis:

"O preço representa o fator de maior relevância, em princípio, para seleção de qualquer proposta. A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. Esse fator (menor custo possível) é ponto comum em toda e qualquer licitação." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 7. ed. Rio de Janeiro), que fira a Lei nº 8.666/93 e, em última instância, a Constituição Federal.

Diante de todas as informações prestadas e com base na doutrina transcrita, resta comprovado que, a decisão que desclassificou a INGRAM deve ser reformada, uma vez que a Ilma. Pregoeira não avaliou todos os elementos dos documentos que compõem o certame (Edital e todos os seus anexos), agindo de forma equivocada ao desclassificar a empresa ora Recorrente, tendo em vista que a INGRAM apresentou lance INFERIOR ao valor estimado para a contratação do item 2, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar, bem como apresentou valor inferior ao do novo acordo entre o fabricante VMWARE e o Governo, sendo que, a desclassificação da empresa INGRAM irá gerar graves prejuízos ao Erário, tendo em vista que a proposta da Recorrente é extremamente vantajosa para a Administração, sendo desnecessário, portanto, o cancelamento do item.

Dessa forma, a INGRAM requer a reforma da decisão administrativa que a desclassificou do certame e, consequentemente, seja aceita a proposta da empresa Recorrente, pois, caso contrário, estará a Ilma. Pregoeira ferindo princípios basilares da administração pública."

2.3. Ao final, a Requerente requer:

"3 - DO PEDIDO Aduzidas as razões que balizaram e fundamentam o presente recurso administrativo, com supedâneo nas legislações vigentes, requer o seu recebimento, análise e acolhimento a fim de que seja reformada a R. Decisão Administrativa que DESCLASSIFICOU A EMPRESA INGRAM, tendo em vista que a Recorrente apresentou a oferta mais vantajosa, para a Administração Pública, apresentando valor inferior ao

valor estimado para o item 2, conforme se extrai do Estudo Técnico Preliminar, cumprindo com todos os demais requisitos do Edital. Caso não seja esse o entendimento de Vossa Senhoria, respeitosamente requer A REMESSA DOS AUTOS À AUTORIDADE SUPERIOR, para conhecimento e acolhimento do presente apelo, tendo em vista o que acima se expôs. Informa, outrossim, que na hipótese de não modificada a decisão dessa Autoridade, tal situação certamente não prosperará perante o Poder Judiciário, sem prejuízo de eventual representação junto ao Tribunal de Contas da União."

3. DAS CONTRARRAZÕES

3.1. Não houve apresentação de contrarrazões.

4. DA ANÁLISE

4.1. Vencidas as fases de admissibilidade, razões e requerimento do recurso, assim como das contrarrazões apresentadas pela Recorrida, passa-se à análise da peça recursal interposta pela Recorrente.

4.2. A finalidade da licitação é de satisfazer o interesse público, buscar a proposta mais vantajosa, desde que esta cumpra às exigências estabelecidas no instrumento convocatório, que se faz lei entre as partes, como também respeitar os princípios constitucionais e administrativos.

4.3. Os atos praticados pela Pregoeira e Equipe de Apoio foram revestidos de clareza, coerência, objetividade e transparência, bem como observância ao princípio vinculatório ao Ato Convocatório.

4.4. A apresentação de recurso em uma licitação pública é o momento em que a licitante discorda de um ato praticado pela equipe responsável pela condução da licitação.

4.5. O assunto foi submetido à área técnica para exame e manifestação, mais especificamente quanto ao valor apresentado no Estudo Técnico Preliminar, a qual apresentou as seguintes considerações:

"O processo de contatações de soluções de TIC prevê a construção dos valores de referência em dois estágios que não se confundem. O primeiro se refere à estimativa do valor de diversas soluções que irão compor a análise de custo em sede da elaboração dos estudos Técnicos Preliminares, conforme, inciso IV do art. 11 da IN. 01/2019: "IV - estimativa do custo total da contratação;".

O segundo momento se refere especificamente à definição do PREÇO de referência, no momento da elaboração do Termo de Referência, conforme previsto no inciso VIII do art. 12 da IN. 01/2019 SGD/ME : "VIII - estimativas de preços da contratação, conforme art. 20;".

Destaca-se que a norma trata de institutos diferentes, aquele utilizado para estimativa dos custos da contratação na fase do ETP (Estudo Técnico PRELIMINARES) daquele previsto para elaboração do Preço de referência a constar do Termo de Referência.

Ademais, enfatiza-se que a construção do preço de referência previsto no inciso IV do art. 11 da IN. 01/2019 traz consigo um rigor adicional inerente ao processo de pesquisa de preços, conforme previsto no art. 20 desta Instrução Normativa:

"Art. 20. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral."

Por fim, resta-se clara a distinção dos institutos constantes do inciso IV do art. 11 e do inciso VIII do art. 12, razão pela qual não procede os argumentos citados pela requerente no tocante ao preço máximo de referência definido no Termo de Referência."

4.6. Pois bem, em adição à manifestação da área técnica, esta pregoeira parte à análise da peça recursal da Recorrente que alega que a pregoeira utilizou um valor desatualizado como parâmetro para sua desclassificação no item 2 do pregão em tela, defendendo que o correto seria adotar o valor previsto no Estudo Técnico Preliminar, ou seja, R$ 25.978,85 para o item 2, montante este superior ao da sua proposta.

4.7. Destaca-se, de plano, que o valor adotado por esta pregoeira é o que consta no subitem 10.1 do Termo de Referência, anexo do edital, onde são apresentados os valores máximos estimados da contratação para cada item do Pregão 15/2020, sendo estabelecido, para o item 2, o preço unitário de referência de R$ 21.923,08 (vinte e um mil, novecentos e vinte e três reais e oito centavos). Apesar de, em suas razões recursais, a Recorrente afirmar que este valor está desatualizado, não apresentou impugnação em momento

oportuno. Acresce-se a isto ainda o fato de, mesmo ciente do valor limite informado pelo sistema Comprasnet, a Recorrente incluiu sua proposta com valor acima deste.

4.8. A legislação é evidente ao estabelecer que o valor estimado adotado como parâmetro de desclassificação é aquele estabelecido no edital, como observa-se no art. 39 do Decreto 10.024/2019:

Art. 39. Encerrada a etapa de negociação de que trata o art. 38, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação no edital, observado o disposto no parágrafo único do art. 7º e no § 9º do art. 26, e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital, observado o disposto no Capítulo X.

4.9. Deste modo, resta evidente que a pregoeira não poderia adotar valor diverso do constante no edital, muito menos o do Estudo Técnico Preliminar.

4.10. Ademais, o edital determina, em seu subitem 8.2.4., que serão desclassificadas as propostas com valores superiores ao preço máximo fixado:

"*8.2. Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor, nos termos do item 9.1 do Anexo VII-A da In SEGES/MPDG n. 5/2017, que:*

(..)

8.2.4. apresentar preço final superior ao preço máximo fixado (Acórdão nº 1455/2018-TCU – Plenário), desconto menor do que o mínimo exigido, ou que apresentar preço manifestamente inexequível."

4.11. Considerando que a proposta apresentada pela Recorrente para o item 2 foi no valor de R$ 25.082,92 (vinte e cinco mil, oitenta e dois reais e noventa e dois centavos), superior ao valor máximo previsto em edital, a decisão da pregoeira em desclassificar a proposta da Recorrente está correta e em consonância com a legislação e com o disposto no edital.

4.12. Dessa forma, considerando que todas alegações, entende esta Pregoeira que **não assiste razão à Recorrente**.

DA CONCLUSÃO

4.13. Por todo o exposto, conclui-se que a Recorrente carece de razão em suas alegações, uma vez que os motivos que ensejaram a recusa da proposta foram todos rebatidos, e que a análise seguiu as condições estabelecidas no Edital e Anexos.

4.14. Desta forma, o recurso interposto é conhecido pela sua tempestividade. Contudo, seus argumentos não suscitam viabilidade de reconsideração desta Pregoeira, razão pela qual se mantém a decisão que a desclassificou para o item 2 do Pregão Eletrônico nº 15/2020.

4.15. Assim, encaminhe-se os autos à autoridade superior para análise, consideração e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Brasília/DF, dezembro de 2020.

[Documento assinado eletronicamente]

RAFAELLA CRISTINA TEIXEIRA PENEDO

Pregoeira

De acordo. Encaminhe-se os autos à Diretora da Central de Compras para ciência e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

Brasília/DF, dezembro de 2020.

[Documento assinado eletronicamente]

VALNEI BATISTA ALVES

Coordenador-Geral

Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Cristina Teixeira Penedo**, **Arquiteto(a)**, em 05/12/2020, às 05:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Valnei Batista Alves**, **Coordenador(a)-Geral**, em 05/12/2020, às 09:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12250112** e o código CRC **50F3A3AA**.

Referência: Processo nº 19973.104472/2019-80. SEI nº 12250112