



JULGAMENTO DE RECURSO

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 8/2023

Objeto: Registro de Preços com vistas à eventual contratação de empresas especializadas em desenvolvimento e manutenção de Software, por **pontos de função** complementados por horas de serviço técnico sob demanda, conforme modalidade prevista na Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, com vistas a executar atividades de projeto, construção, testes, implantação, evolução, manutenção e suporte relacionados ao ciclo de vida de software, adotando-se práticas ágeis aderentes ao processo de software, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e em seus anexos.

Processo Administrativo nº 19974.101692/2022-47

Recorrente: JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA

Recorrida: WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Do Recurso

1.2. Trata-se de recurso administrativo interposto, tempestivamente, pela empresa JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA., inscrita no CNPJ sob o número 11.914.229/0001-58, doravante denominada Recorrente, contra a decisão do Pregoeiro que declarou a licitante WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA., inscrita no CNPJ sob o número 02.335.970/0001-73, doravante denominada Recorrida, vencedora do Grupo 6 do Pregão Eletrônico 08/2023.

1.3. Inicialmente, registra-se que, na fase recursal da primeira sessão do pregão em tela, o Pregoeiro decidiu favoravelmente ao recurso apresentado pela WEBSIS Tecnologia e Sistemas LTDA, havendo uma reformulação da decisão que inicialmente declarou a JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA como vencedora do Grupo 6. Com isso, a WEBSIS, na segunda fase da sessão pública, pôde anexar a planilha de custo para formação de preços, tendo sua proposta aceita e habilitada pelo pregoeiro, com base nas Notas Técnicas SEI nº 15786/2024/MGI e SEI nº 16059/2024/MGI emitidas pela CGNAT.

1.4. A peça recursal para o Grupo 6 (SEI 41706496), foi anexada no dia 26 de abril de 2024 no [Portal de Compras do Governo Federal](#), e as contrarrazões (SEI 41801067), pela a empresa WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA., inscrita no CNPJ sob o número 02.335.970/0001-73, licitante vencedora do Grupo 6 do Pregão nº 08/2023, no dia 02 de maio de 2024.

1.5. A íntegra das razões e das contrarrazões do referido pregão estão disponíveis ao público em geral no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) por meio do seguinte link: <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=2010570500082023>.

2. DO RECURSO

2.1. A Lei nº 14.133/2021 estabelece, nos incisos I e II do art. 165, a unicidade quanto ao momento de efetivação da interposição do recurso (com a apresentação das razões recursais) e quanto à apreciação do pleito recursal:

"Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - **recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:**

- a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- b) julgamento das propostas;
- c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
- d) anulação ou revogação da licitação;
- e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

II - **pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.**

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I do **caput** deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a **intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão**, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do **caput** deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da data de julgamento;

II - a **apreciação dar-se-á em fase única.**

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do **caput** deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos."

2.2. Conforme registrado no sistema, a Recorrente manifestou a intenção de recorrer da decisão do Pregoeiro que aceitou a proposta da WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA para o Grupo 6 do Pregão Eletrônico SRP nº 8/2023.

2.3. O prazo final para a apresentação do recurso foi até o dia 26/04/2024, enquanto a data limite para a apresentação de contrarrazões foi até 02/05/2024.

3. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

3.1. A Recorrente contesta a decisão do Pregoeiro que declarou a WEBSIS vencedora do Grupo 6 do Pregão Eletrônico nº 8/2023 após sua prévia desclassificação. A JOIN sustenta que a WEBSIS infringiu normas do edital, legislação pertinente e a Constituição Federal.

3.2. Alega-se que a WEBSIS não cumpriu os prazos do edital, infringindo o princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório. Que a WEBSIS, notificada para sanar as falhas que levaram à sua desclassificação, não respondeu.

3.3. Argumenta-se que a WEBSIS não forneceu justificativa aceitável para a entrega tardia de documentos. Que a extensão de prazos concedida à WEBSIS fere o princípio da isonomia, fundamental em processos licitatórios.

3.4. Afirma-se que a WEBSIS não atendeu às especificações técnicas do edital, justificando sua desclassificação. Que a empresa não apresentou atestados que validassem sua competência técnica para prestação dos serviços.

3.5. Ressalta-se que a WEBSIS não satisfaz a exigência de cumulatividade dos pontos de função, o que também fundamenta sua desclassificação. Alega que a empresa tentou induzir a erro a administração pública e o Pregoeiro, configurando ato ilícito administrativo.

3.6. Diante disso, a JOIN requer que seu recurso seja acolhido com efeito suspensivo e que a WEBSIS seja desclassificada, possibilitando a reclassificação da JOIN e a adjudicação do contrato ou, alternativamente, a conversão do processo licitatório em diligência.

4. DAS CONTRARRAZÕES DA RECORRIDA

4.1. A empresa WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA interpõe contrarrazões ao recurso da empresa JOIN TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, que, por sua vez, alegou que a recorrida não cumpriu os prazos estabelecidos no edital. A defesa argumenta que a entrega dos documentos foi feita dentro do prazo estipulado e que a recorrente não apresentou provas do descumprimento. Além disso, alega que a recorrente não cumpriu as exigências de qualificação técnica, mas a WEBSIS apresentou documentos que comprovam sua capacidade técnica.

4.2. A defesa da WEBSIS contesta a alegação de que a empresa não cumpriu os prazos estabelecidos no edital, argumentando que houve prorrogação do prazo de entrega da proposta e que a entrega foi feita dentro do prazo estendido. Também defende que a recorrente não apresentou provas do descumprimento do prazo para a documentação exigida pelo pregoeiro em diligência.

4.3. A empresa WEBSIS alega que cumpriu as exigências de qualificação técnica, apresentando documentos que comprovam sua capacidade técnica para atender às exigências da licitação. A defesa contesta as alegações da recorrente, argumentando que a documentação apresentada atende aos requisitos do edital.

4.4. Diante do exposto, a WEBSIS solicita que as contrarrazões sejam recebidas, que o recurso administrativo seja julgado improcedente e que a decisão do Pregoeiro seja mantida. A defesa reforça que cumpriu todos os requisitos legais e garantiu a isonomia do processo licitatório.

5. DO PARECER TÉCNICO DA CGNAT

5.1. A Coordenação-Geral de Normas e Análise de Aquisições de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGNAT) emitiu a Nota Técnica SEI nº 18506/2024/MGI (SEI nº 41833177) sobre recurso impetrado pela empresa JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA contra a WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA, referente ao presente pregão eletrônico. A análise concluiu que o recurso é procedente, recomendando a desclassificação da WEBSIS para o Grupo 6 da licitação.

5.2. A JOIN alegou que a WEBSIS não atendeu às exigências de qualificação técnica do edital e do termo de referência, apresentando argumentos detalhados. A WEBSIS, em suas contrarrazões, defende que cumpriu todas as exigências e que apresentou vasta documentação para comprovar sua capacidade técnica.

5.3. A equipe técnica analisou os atestados apresentados pela WEBSIS e concluiu que a empresa comprovou a aptidão para execução de serviços de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. A análise detalhada dos atestados consta em nota técnica. Além disso, a exigência de que todos os requisitos estejam presentes em um mesmo atestado não está expressa no Termo de Referência, e o TCU já se posicionou sobre a impossibilidade de exigir isso.

5.4. Quanto ao segundo ponto do recurso, a equipe técnica não identificou o cumprimento do requisito da cumulatividade após análise minuciosa dos atestados e demais documentos apresentados pela WEBSIS. A empresa não cumpriu a exigência de comprovação cumulativa dos quantitativos mínimos dos Grupos 4 e 6, prevista no Termo de Referência, levando à desclassificação no grupo de menor valor, o Grupo 6, no caso em tela.

5.5. Portanto, a Nota Técnica SEI nº 18506/2024/MGI (SEI nº 41833177) **recomenda a desclassificação da WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA para o Grupo 6** da presente licitação, acatando o recurso interposto pela JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA, tendo em vista que não cumpriu a exigência de comprovação cumulativa dos quantitativos mínimos dos Grupos 4 e 6. Dessa forma, a empresa continuará habilitada apenas no Grupo 4.

6. DA ANÁLISE DO RECURSO

6.1. Passa-se à análise da peça recursal interposta pela Recorrente, para o Grupo 6, na qual alega que a parte recorrida (WEBSIS): não cumpriu os prazos do edital, infringindo o princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório; ao ser notificada para sanar as falhas que levaram à sua desclassificação, não respondeu; não forneceu justificativa aceitável para a entrega tardia de documentos; e que a extensão de prazos concedida à WEBSIS fere o princípio da isonomia, fundamental em processos licitatórios.

6.1.1. O artigo 43, §3º, da Lei nº 8.666/1993 impunha uma proibição explícita à inclusão de novos documentos que deveriam constar originalmente na proposta, mesmo durante diligências. Esse artigo refletia uma visão conservadora que exigia a inabilitação de licitantes para manter a igualdade no processo de licitação.

6.1.2. Por outro lado, a Lei nº 10.520/2002, que regulamentava o pregão, não tinha disposições específicas sobre a submissão de novos documentos. Contudo, o Decreto nº 10.024/2019, que regulamentou o pregão eletrônico, introduziu uma norma mais flexível.

6.1.3. O artigo 17, inciso VI, do mencionado decreto atribuiu ao pregoeiro a responsabilidade de “sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica”.

6.1.4. Essa disposição foi adotada pela Lei 14.133/2021. A nova legislação de licitações e contratos administrativos manteve a proibição de substituir ou apresentar documentos novos, mas permitiu diligências excepcionais:

“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.”

6.1.5. Portanto, de acordo com a Lei 14.133/2021, é viável a complementação e atualização de documentos conforme os termos mencionados.

6.1.6. O TCU promoveu a interpretação do art. 64 da Lei 14.133/2021 por meio do paradigmático Acórdão 1.211/2021-Plenário. O resultado deu origem ao seguinte enunciado de jurisprudência:

“[...] a vedação à inclusão de novo documento novo, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.”

6.1.7. Portanto, para os propósitos da proibição estabelecida no artigo 64, caput, o TCU não considera como novo um documento que, mesmo que anexado posteriormente, comprove uma condição já existente antes da abertura da sessão pública do certame. Nessa ótica, é permitida a anexação subsequente de um documento, desde que seu conteúdo se refira a uma condição já existente.

6.1.8. Conforme o Ministro Relator:

“admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).”

6.1.9. Esta interpretação reflete um pragmatismo, que adota um formalismo moderado visando prevenir a desqualificação de um licitante que, de fato, possui a documentação necessária para participar do processo licitatório.

6.1.10. O Acórdão 1.211/2021-Plenário tem sido aplicado em vários casos subsequentes. A identificação desses precedentes é importante, especialmente para sua aplicação em situações análogas.

6.1.11. No Acórdão 2.443/2021, o TCU considerou ilegal a desqualificação de um licitante que apresentou uma Certidão de Acesso Técnico (CAT) emitida 84 dias após a abertura da licitação, referindo-se a uma condição preexistente.

6.1.12. No Acórdão 988/2022, o TCU afastou a inabilitação de uma empresa que não havia apresentado o atestado de visita técnica ou a declaração de concordância com as disposições do edital. O Relator explicou que, “Conquanto seja fundamental no Direito Administrativo, o princípio da legalidade não é absoluto. No caso concreto, parece-me claro que sua aplicação restrita operou contra a obtenção da melhor proposta e do alcance do interesse público, sendo apropriada ponderar a aplicação da salutar flexibilização do formalismo.”

6.1.13. No Acórdão 117/2024, o TCU qualificou como indevida a inabilitação de uma empresa devido à apresentação de documentação expirada (certidão negativa fora do prazo).

6.1.14. A concepção de que existiria uma preclusão temporal e consumativa para a entrega de documentos de habilitação está sendo mitigada em favor dos princípios da eficiência e do formalismo moderado. Essa diretriz baseia-se diretamente no artigo 64 da Lei 14.133/2021, que tem sido interpretado de maneira ampliativa pelos Tribunais de Contas.

6.1.15. Assim, a JOIN sustentou que a WEBSIS não entregou a documentação necessária nos prazos estipulados pelo edital. Contudo, a jurisprudência do TCU, de acordo com o Acórdão 1.211/2021-Plenário, permite a complementação de documentos faltantes que demonstrem condições pré-existentes à abertura do processo licitatório.

6.1.16. A JOIN argumentou que a extensão dos prazos concedida à WEBSIS viola o princípio da isonomia. É crucial enfatizar que o princípio da isonomia assegura um tratamento igualitário a todos os concorrentes. No entanto, esse princípio deve ser equilibrado com outros princípios importantes, como o da eficiência e do formalismo moderado.

6.1.16.1. O Princípio da Eficiência visa aprimorar a atuação do Estado, possibilitando a seleção da proposta mais benéfica para a Administração Pública, mesmo que isso requeira a flexibilização de prazos em situações excepcionais.

6.1.16.2. O Princípio do Formalismo Moderado valoriza o objetivo dos atos administrativos, privilegiando a substância sobre a forma, contanto que não prejudique o princípio da isonomia.

6.1.17. Dessa forma, em resposta às razões recursais apresentadas pela JOIN, a interpretação do art. 64 da Lei 14.133 pelo TCU, conforme o Acórdão 1.211/2021-Plenário, oferece uma perspectiva relevante. O enunciado de jurisprudência resultante indica que a proibição de inclusão de um novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não se aplica a um documento ausente que comprove uma condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta.

6.1.18. Isso sugere que a alegação da JOIN de que a WEBSIS não atendeu aos prazos estabelecidos no edital pode ser mitigada se a WEBSIS puder demonstrar que os documentos em questão comprovam uma condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame.

6.1.19. Além disso, a alegação de que a prorrogação dos prazos concedida à WEBSIS viola o princípio da isonomia pode ser contraposta pelo princípio da eficiência e do formalismo moderado, que tem sido priorizado em recentes interpretações da lei.

6.2. A JOIN alegou ainda que a WEBSIS falhou em cumprir as exigências técnicas do edital e não forneceu os certificados necessários para provar sua competência técnica.

6.2.1. No entanto, a avaliação da equipe técnica da CGNAT, segundo a Nota Técnica SEI nº 18506/2024/MGI, determinou que a WEBSIS comprovou a aptidão para execução de serviços de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

6.2.2. A JOIN afirmou que a WEBSIS não satisfez o requisito de cumulatividade dos pontos de função, o que resultaria em sua desqualificação do processo. A equipe técnica da CGNAT, por meio da Nota Técnica SEI nº 18506/2024/MGI (SEI nº 41833177), verificou que a WEBSIS não cumpriu a exigência de comprovação cumulativa dos quantitativos mínimos dos Grupos 4 e 6, recomendando a sua desclassificação no grupo de menor valor, no caso, o Grupo 6.

6.3. Diante do exposto, considerando a análise do Pregoeiro e a manifestação da área técnica, não há o que se falar em descumprimento dos Preceitos Legais e do Instrumento Convocatório no tocante à aceitação da proposta da Recorrida; e, em relação às exigências técnicas, a decisão do Pregoeiro será reformada.

7. DA CONCLUSÃO

7.1. Registra-se que os atos praticados pelo Pregoeiro e pela Equipe de Apoio quando da aceitação da proposta de preços e da habilitação da Recorrida quanto ao Grupo 6 do certame em apreço foram fundamentados tomando-se por base a legislação e o atendimento às exigências contidas no Edital e Anexos do Pregão Eletrônico SRP nº 8/2023.

7.2. A Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, em seu art. 12, inciso II, é clara ao informar que “o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo”.

7.3. A finalidade da licitação é de satisfazer o interesse público e buscar a proposta mais vantajosa, desde que esta cumpra às exigências estabelecidas no instrumento convocatório, que se faz lei entre as partes, como igualmente respeitar os Princípios Constitucionais e Administrativos.

7.4. Considerando os argumentos acima, conclui-se que a decisão que declarou vencedora para o Grupo 6 a licitante WEBSIS TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA., inscrita no CNPJ sob o número 02.335.970/0001-73, deve ser revista pelo Pregoeiro, devendo retornar à fase de julgamento da proposta de preços para esse Grupo.

7.5. Visando assegurar tratamento igualitário aos participantes do Pregão Eletrônico SRP nº 8/2023, o Pregoeiro, respeitando os Princípios de Legalidade, Impessoalidade, Transparência e Aderência ao Edital, optou pela revisão da decisão anterior.

7.6. A Administração Pública possui o dever de autotutela sobre seus atos, incumbindo ao agente administrativo a responsabilidade de assegurar a legalidade, atuando de maneira coerente e sensata, com a possibilidade de revisar e ajustar suas ações. Esses Princípios são a base da decisão do pregoeiro, que visa proteger a legalidade dos atos e a integridade do processo. Dessa forma, a Autotutela permite que a Administração reavalie decisões passadas em termos de conveniência e oportunidade.

7.7. Além disso, uma gestão eficiente de licitações exige um cuidado especial na fase de habilitação. A habilidade de corrigir erros ou imprecisões orienta a administração a evitar a desqualificação precoce dos licitantes, adotando uma abordagem pragmática que destaca a escolha da proposta mais vantajosa, alinhada aos princípios de eficiência e eficácia que regem os processos licitatórios.

8. DO POSICIONAMENTO DO PREGOEIRO

8.1. Por todo o exposto, o recurso interposto é conhecido, por atender aos requisitos de admissibilidade, e, com base na análise dos fatos, apoiada pela Nota Técnica SEI nº 18506/2024/MGI (SEI nº 41833177) da CGNAT, e em conformidade com os Princípios orientadores da Administração Pública, especialmente os de Vinculação ao Edital e Autotutela, onde a Administração tem a possibilidade de reavaliar seus próprios atos, o Pregoeiro reavaliou a decisão, **julgando parcialmente PROCEDENTE o recurso, revertendo assim, a decisão que declarou a WEBSIS Tecnologia e Sistema LTDA - CNPJ: 02.335.970/0001-73 como vencedora do Grupo 6**, considerando que a empresa não cumpriu a exigência de comprovação cumulativa dos quantitativos mínimos dos Grupos 4 e 6.

8.2. Portanto, a fase de julgamento de propostas será retomada, permitindo uma nova convocação da licitante JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA - CNPJ 11.914.229/0001-58 para o Grupo 6. Os demais atos do certame serão mantidos.

Brasília/DF, maio de 2024.

Documento assinado eletronicamente

Leandro Augusto Soares Oliveira

Pregoeiro

Portaria MGI-SEGES-CENTRAL-CGLIC/MGI Nº 5.308, de 13 de setembro de 2023

*Documento assinado eletronicamente***Rafaella Cristina Teixeira Penedo**

Coordenadora de Licitações

De acordo.

Brasília/DF, maio de 2024.

*Documento assinado eletronicamente***Levi Santos Duarte**

Coordenador-Geral de Licitações

Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Cristina Teixeira Penedo, Coordenador(a)**, em 08/05/2024, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).Documento assinado eletronicamente por **Leandro Augusto Soares Oliveira, Tecnólogo(a)**, em 08/05/2024, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).Documento assinado eletronicamente por **Levi Santos Duarte, Coordenador(a)-Geral**, em 08/05/2024, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).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 **41706771** e o código CRC **12A4CEBB**.

Referência: Processo nº 19974.101692/2022-47.

SEI nº 41706771