



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MJSP - POLÍCIA FEDERAL
SERVIÇO DE COMPRAS - SECOM/DICON/CGAD/DLOG/PF

Decisão nº 35132125/2024-SECOM/DICON/CGAD/DLOG/PF

Processo: 08200.004148/2023-73

Licitação: Pregão Eletrônico Nº 90008/2024 UASG 200334 - CGAD

Objeto: Suporte de manutenção das aeronaves ERJ 170-200 STD (EMBRAER 175)

Assunto: Manifestação Recurso

Interessados: DRAYTON AEROSPACE S.A, CNPJ 32.997.995/0001-01; AZUL LINHAS AEREAS S.A., CNPJ 09.396.295/0033-47; Embraer S.A. CNPJ 07.689.002/0001-89 e DIGEX Manutenção CNPJ 03.089.543/0001-15

I - DOS FATOS

1. Tempestivamente a empresa DIGEX AIRCRAFT MAINTENANCE LTDA – em recuperação judicial, CNPJ 03.089.543/0001-15 manifestou intenção de recorrer em ato da sessão pública do Pregão 90008/2024, UASG 200334, em desfavor da empresa vencedora Embraer S.A., CNPJ 07.689.002/0001-89, apresentando as razões conforme o regramento legal.
2. A empresa recorrente divide as suas razões baseadas nos ajustes da classificação realizado com base no item 1.5.3.
3. A Embraer apresentou contrarrazões ao recurso.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

4. A recorrente apresentou questionamentos relacionados a condução do processo após o encerramento da fase de lances no qual em síntese alega:
 - 4.1 Que o presente processo licitatório tem como critério de julgamento menor preço e que a intrincada metodologia de valores absolutos adicionados de percentual de desconto deu causa a uma falta de entendimento sobre a condução do processo.
 - 4.2 Que ao final da fase de lances a classificação no compasnet era: 1 Drayton, 2 Embraer, 3 Azul, 4 Digex.
 - 4.3 Que no intuito de dar celeridade ao processo, não foi observado o rito previsto em edital e, como consequência houve incorreção na ordem de classificação das propostas após aplicação dos ajustes dos valores dos itens 9, 10, 12 e 13 conforme previsto em edital.
 - 4.4 Que a ordem correta após os ajustes previstos no subitem 1.5.3 do Termo de Referência a classificação passaria a ser 1 Drayton, 2 Azul, 3 Digex e 4 Embraer e que não houve divulgação pública da nova classificação.
 - 4.5 Questiona o motivo pelo qual a Embraer teria sido chamada após a desclassificação da Drayton deixando preteridas a Azul e a Digex que estariam mais bem classificadas.
 - 4.6 Que após a desclassificação da Drayton, o pregoeiro teria requerido apresentação da documentação da Embraer, bem como que fosse realizado ajuste no item 10 da proposta ao menos ao limite do máximo estimado para o item, o qual foi acatado pela Embraer.
 - 4.7 Que o referido ajuste garantiu a alteração da classificação fazendo-a passar à frente dos demais licitantes sem que estes também pudessem proceder ajustes em suas propostas tornando a negociação arbitrária e não isonômica.
 - 4.8 Cita precedentes jurisprudenciais relacionados a vinculação do processo ao edital os quais não teriam sido respeitados no presente certame ferindo o princípio da isonomia e transparência entre os licitantes.
 - 4.9 Por fim requer o recorrente anulação dos atos considerados equivocados.

III – ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

5. Antes de prosseguir na análise dos argumentos apresentados, resta necessário compreender não só o simples resultado da fase de lances fornecido pelo sistema, mas também os demais critérios estabelecidos no Termo de Referência, destinados a permitir a Administração a melhor contratação possível observados os princípios basilares da Administração Pública.
6. O Sistema de Compras apresenta uma série de limitações que impedem uma formatação direta na fase de lances que seja fielmente alinhada ao valor final do contrato sem que haja prejuízo ou problemas nas fases posteriores da contratação, entre elas:
 - I. Não seria possível adotar para os itens 8 e 11 valores absolutos da reserva da administração (R\$ 2.000.000,00 e R\$ 4.000.000,00) sem impacto aos empenhos futuros que impeçam o bom andamento do contrato em razão de haver índices diferentes de taxa de administração a depender do local de realização dos serviços. Por isso, no momento de cadastramento do item no sistema é necessário considerar (reserva da administração + valor da maior taxa de administração).
 - II. Não seria possível ao licitante, ainda que queira fornecer desconto no item 11 por exemplo, zerar os itens 12 e 13 via sistema. Considerando que o sistema trabalha com valores em reais com até 4 casas decimais, o qual será multiplicado pela quantidade de unidades. Desta forma, ainda que a licitante inclua no valor R\$ 0,0001 o resultado da multiplicação não será R\$ 0,00 quando o quantitativo de unidades for superior a 99.
7. Entre o período compreendido entre a divulgação do processo licitatório e a data de realização do pregão é facultado a todos os interessados apresentarem pedido de esclarecimento, motivo pelo qual é exigida a declaração de ciência dos termos do certame.
8. O subitem 1.5. do T.R. traz algumas considerações que auxiliam os licitantes a compreender a forma de avaliação dos valores ofertados com vistas a deixar transparente os ajustes a serem realizados pela equipe de apoio:
 - 8.1. Determina que para efeito de cálculo da proposta vencedora serão somados os valores dos itens 9, 10, 12 e 13.
 - 8.2. Esclarece, no entanto, que estes serão usados apenas para efeito de “cadastro, lance e classificação da proposta no site de compras”, no final da seção será lançado valor insignificante.
 - 8.3. Complementa as informações ao esclarecer que para o item 11, Fornecimento de materiais aeronáuticos, seria ainda possível ofertar desconto exemplificando no subitem 1.5.6.
9. O presente processo licitatório definiu como critério de julgamento pelo MENOR PREÇO (subitem 8.1.) e execução contratual em Empreitada por Preço Global

de 1 grupo com 16 itens (subitem 8.2.).

10. No subitem 1.5.3 do Termo de Referência, há indicação do valor máximo aceitável para os itens 8 e 11 como sendo o valor reservado pela contratante para o serviço, somado as maiores taxas administrativas obtidas na construção do mapa comparativo de preços.

11. O Edital do certame em seu item 5.20. deixa claro que:

“5.20. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, na hipótese da proposta do primeiro colocado permanecer acima do preço máximo ou inferior ao desconto definido para a contratação, o pregoeiro poderá negociar condições mais vantajosas, após definido o resultado do julgamento.

5.20.1. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado em razão de sua proposta permanecer acima do preço máximo definido pela Administração.

5.20.2. A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes.

5.20.3. O resultado da negociação será divulgado a todos os licitantes e anexado aos autos do processo licitatório.

5.20.4. O pregoeiro solicitará ao licitante mais bem classificado que, no prazo de 2 (duas) horas, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares, quando necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados.

5.20.5. É facultado ao pregoeiro prorrogar prazo estabelecido, a partir de solicitação fundamentada feita no chat pelo licitante, antes de findo o prazo.”

12. O Acórdão TCU 1401/2014: “...A proposta tida como mais vantajosa - não obstante a modificação nas especificações - abrigava valores de serviços com patamar mais elevado que as pesquisas prévias editalícias. Quer dizer que o próprio valor fundamental da obtenção da melhor oferta pode ter sido foi maculado, pois o contrato daí decorrente pode vir a ser uma contratação antieconômica, no caso de aquisição majoritariamente de itens com valor superior ao do mercado; aí se configurando o chamado "jogo de planilhas".

13. Tal vício, em corolário doutrinário do direito administrativo, não conduz inexoravelmente a uma nulidade, com efeitos ex tunc. Existe, como já disse, a preservação do interesse público primário - este sim valor fundamental. Cessar a eficácia de atos, mesmo quando colimados de vício, pode ser avesso às pretensões prementes da coletividade. Não raro, os malefícios decorrentes da anulação absoluta ensejam prejuízos ainda superiores ao da preservação da eficácia dos atos questionados.”

14. O mesmo acórdão ratifica o entendimento anterior que veda a contratação do item com valores de serviços superiores ao patamar mais elevado.

15. O Decreto 10.024/2019, em seu artigo. 17, estabelece que cabe ao pregoeiro entre outros:

“III - verificar a conformidade da proposta em relação aos requisitos estabelecidos no edital;

V - Verificar e julgar as condições de habilitação;

VI - Sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos de habilitação e sua validade jurídica;”

16. O mesmo decreto no artigo 38.” Art. 38. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.

§ 1º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

17. Ao tratar de julgamento da proposta o decreto estabelece: 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. obviamente a intenção do legislador foi novamente preservar o interesse público desde que respeitados os valores máximos estimados.

III - DA ANÁLISE DO RECURSO

18. Os valores relatados na fase final de lances estabelecidos pelo sistema e trazidos no recurso, corrigido o erro material são reprodução fiel dos valores disponibilizados aos licitantes.

19. O subitem 1.5.3. do Termo de Referência estabelece que o pregoeiro com auxílio da área demandante providenciará o ajuste dos itens para cálculo do valor total contratual.

20. Apesar de não estabelecer o momento específico de realização do ajuste, é certo que este deve ocorrer ao final do processo de lances e antes da negociação de forma obedecer a classificação, ainda que após ajustes, dos licitantes a partir dos valores constantes no sistema de compras.

21. Tem-se, portanto, como momento ideal para praticar tal ato, aquele imediatamente após o encerramento da fase de lances.

22. Ainda que, os dispositivos legais, permitam a negociação com o licitante a fim de ajustar a proposta que, eventualmente apresente valores superiores ao máximo aceitável para um item específico do grupo, considerando que o valor global seja inferior ao preço global máximo estabelecido, este deve respeitar a ordem de classificação das propostas após o encerramento da fase de lances.

23. Há razão, portanto, no questionamento realizado pelo recorrente, no entanto, a tabela 2 apresentada no recurso não reproduz o correto cálculo previsto no Termo de Referência em seu subitem 1.5.6:

23.1. O subitem, exemplifica a forma de ajuste da proposta em caso de desconto por algum dos licitantes, vejamos: “caso a licitante ofereça valor menor que R\$4.000.000,00 (valor reservado para a despesa de Fornecimento de Materiais Aeronáuticos), pressupõe-se que a licitante está abrindo mão de quaisquer Taxas administrativas (itens 12 e 13 serão 0%) para a plenitude do fornecimento dos materiais aeronáuticos e ofertando desconto no valor do preço (price list), proporcional à diferença do lance em relação ao valor fixado pela administração. Por exemplo: caso a licitante ofereça o lance de R\$ 3.600.000,00 para o subitem 11, subentende-se que abriu mão da taxa administrativa e sobre o valor do price list será dado desconto no valor de 10% em relação a quaisquer materiais adquiridos, inclusive de terceiros.

23.2. Assim há **divergência entre o valor incluído pelo recorrente no item 11 da proposta da Embraer R\$ 4.034.936,00 e o valor correto a ser considerado R\$ 3.600.000,00** (respeitadas as limitações do sistema de compras a ser conhecido abaixo).

24. A fim de garantir o completo esclarecimento é importante reproduzir tabela com a classificação dos licitantes, após a conclusão da fase de lances e os ajustes previstos no subitem 1.5. do Termo de Referência:

RESUMO das propostas recebidas após ajuste				Drayton	Azul	Embraer	Digex
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	QUANTIDADE	Proposta Ajustada conforme T.R. 1.5.3.	Proposta Ajustada conforme T.R. 1.5.3.	Proposta Ajustada conforme T.R. 1.5.3.	Proposta Ajustada conforme T.R. 1.5.3.
1	Manutenções Programadas	Homem-Hora	4.335,00	R\$ 1.200.795,00	R\$ 1.244.145,00	R\$ 1.703.655,00	R\$ 1.296.165,00
2	Consumíveis e Descartáveis Manutenções Programadas	Evento	1.000.000,00	R\$ 740.000,00	R\$ 840.000,00	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.000.000,00
3	Manutenções Não-Programadas	Homem-Hora	2.260,00	R\$ 626.020,00	R\$ 648.620,00	R\$ 888.180,00	R\$ 675.740,00
4	Administração, Reparo e Substituição de componentes	Hora-de-voo	800	R\$ 1.461.600,00	R\$ 1.783.544,00	R\$ 1.469.600,00	R\$ 1.480.000,00
5	Administração, Reparo e Substituição de componentes (despesa de associação)	Mês	12	R\$ 1.199.880,00	R\$ 1.416.324,00	R\$ 1.380.000,00	R\$ 1.200.000,00
6	Apoio Técnico Operacional	Mês	12	R\$ 668.280,00	R\$ 668.400,00	R\$ 900.000,00	R\$ 756.000,00
7	Controle Técnico de Manutenção	Mês	12	R\$ 215.640,00	R\$ 215.520,00	R\$ 216.000,00	R\$ 312.000,00
8	Serviços Eventuais de Manutenção (prestados diretamente pela contratada), subcontratados e locação de componentes (não será objeto de lance)	Evento	3.226.600,00	R\$ 2.858.620,00	R\$ 2.981.280,00	R\$ 3.594.580,00	R\$ 2.735.960,00
9	Taxa Administrativa para Serviços Eventuais, subcontratados e locação de componentes nacionais (referente ao item 8)	Evento	600.000,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00	R\$ 60,00
10	Taxa Administrativa para Serviços Eventuais Subcontratados e locação de componentes no exterior (referente ao item 8)	Evento	1.226.600,00	R\$ 122,66	R\$ 122,66	R\$ 122,66	R\$ 122,66
11	Fornecimento de Materiais Aeronáuticos	Evento	5.746.800,00	R\$ 4.873.400,00	R\$ 4.855.932,00	R\$ 3.600.370,20	R\$ 5.397.440,00
12	Taxa Administrativa para Fornecimento de Materiais Aeronáuticos Nacionais (referente ao item 11)	Evento	1.300.000,00	R\$ 130,00	R\$ 130,00	R\$ 130,00	R\$ 130,00
13	Taxa Administrativa para Fornecimento de Materiais Aeronáuticos Importados (referente ao item 11)	Evento	1.746.800,00	R\$ 174,68	R\$ 174,68	R\$ 174,68	R\$ 174,68
14	apoio operacional de solo "handling" (não será objeto de lance)	Evento	400.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00	R\$ 400.000,00
15	taxa administrativa para apoio operacional de solo "handling" (referente ao item 14)	Evento	128.000,00	R\$ 57.049,60	R\$ 128.000,00	R\$ 69.849,60	R\$ 102.400,00
16	ressarcimento com despesas de mecânico em viagem (não será objeto de lance)	Evento	90.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 90.000,00	R\$ 90.000,00
Preço total de referência				R\$ 14.391.771,94	R\$ 15.272.252,34	R\$ 15.312.722,14	R\$ 15.446.192,34

24.1. Foram realizados os ajustes previstos no item 1.5.3. respeitadas as limitações do sistema de compras.

24.2. Os valores dos itens 9, 10, 12 e 13 foram reduzidos a valores insignificantes respeitados os limites do sistema de compras, ou seja, R\$ 0,0001, mínimo permitido no sistema, resultando respectivamente a R\$ 60,00, R\$ 122,66, R\$ 130,00 e R\$ 174,68, igualmente atribuídos a todos os licitantes habilitados.

24.3. O Termo de Referência admitia desconto no item 11, tendo sido apenas a Embraer a propor desconto. Novamente em razão de limitações sistêmicas, foi atribuído o valor de R\$ 0,6265, menor valor possível superior ao valor de desconto proposto de 10% conforme consta em planilha apresentada na proposta enviada pela empresa.

Obs1: A aplicação de R\$ 0,6264 implicaria em desconto maior que o constante na proposta.

Obs2.: A diferença de R\$ 370,00 não interferiu na nova ordem de classificação.

24.4. Foram mantidos os demais valores constantes na proposta cadastrado ao final da fase de lances.

24.5. Houve alteração na classificação final dos licitantes após os ajustes realizados, ficando a nova classificação: 1º Drayton, 2º Azul Linhas Aéreas, 3º Embraer S.A. e 4º DiGEX.

24.6. Portanto, a informação inserida no sistema durante a seção deve ser corrigida:

Sistema	24/04/2024 às 15:33:21	1. Drayton / 2. Embraer / 3. Azul / 4. Digex
---------	------------------------	--

25. Quanto a argumentação do recorrente relacionado a fase de negociação realizada junto a Embraer S.A., não foram identificadas irregularidades considerando que:

25.1. Conforme esclarecido no Estudo Técnico Preliminar a contratação foi realizada em um único grupo com 16 itens em razão da complexidade dos serviços contratados, motivo pelo qual uma única licitante poderia se sagrar vencedora do certame por meio de proposta que apresentasse Menor Preço Global.

25.2. O Termo de Referência, reforça a informação ao estabelecer como critério de julgamento no subitem 8.1 o MENOR PREÇO.

25.3. Conforme exposto em Acórdão do TCU, a simples oferta de valor superior ao máximo estabelecido em um dos itens não é razão para nulidade, no entanto o mesmo acórdão VEDA a contratação em valores superiores ao máximo estabelecido pela administração.

25.4. Cabe esclarecer que durante a fase de **negociação** apesar da resistência imposta no início do processo terminou a licitante adequando o valor da proposta aos limites estabelecidos no Termo de Referência.

25.5. É sabido também que o processo de negociação é restrito apenas a empresa que se encontra em mais bem classificada, motivo pelo qual não caberia neste momento ajustes nas demais propostas ainda habilitadas, mas com valores globais maiores, caso se admitisse tal procedimento estaríamos na realidade retornando a fase de lances o que não é o caso.

25.6. A fase de negociação precede a fase de julgamento na qual deve-se respeitar o disposto no subitem 6.7.3. do Edital que trata da desclassificação de proposta vencedora que: "...permanecerem acima do preço máximo definido para contratação". Adequado o valor a no mínimo o "máximo aceitável" durante a fase de negociação não caberia a desclassificação da licitante.

25.7. Por fim, em razão da fase de negociação ser de caráter restrito a Administração e ao licitante mais bem classificado, tal ocorrência tão somente se registraria após a chegada da Embraer a fase de negociação. Neste caso, realizada a correção na ordem de classificação conforme consta acima, há de se avaliar primeiramente as condições de habilitação, negociação e julgamento na ordem decrescente de classificação.

IV – CONCLUSÃO

26. DA CONCLUSÃO

26.1. Tendo em vista o exposto e do que mais consta nos autos, este pregoeiro, baseado no posicionamento do departamento técnico, conhece do recurso e se

manifesta para:

- a) O RECEBIMENTO das razões e as contrarrazões de recurso, eis que protocoladas tempestivamente;
- b) QUE SEJA PARCIALMENTE PROVIDO o recurso, no sentido de promover o ajuste da classificação dos licitantes com base no disposto no subitem 1.5.3. do Termo de Referência respeitados os limites do sistema de compras modificando a classificação após o final da fase de lances para:

Proposta Ajustada subitem T.R. 1.5.3.	Preço Global
Drayton	R\$ 14.391.771,94
Azul	R\$ 15.272.252,34
Embraer	R\$ 15.312.722,14
DIGEX	R\$ 15.446.192,34

c) NEGADA a reclassificação da recorrente em terceiro lugar em razão de **divergência entre o valor incluído pela recorrente no item 11 da proposta da Embraer R\$ 4.034.936,00 e o valor correto a ser considerado R\$ 3.600.370,20 (respeitadas as limitações do sistema de compras)**, em razão de erro de cálculo da recorrente na confecção da tabela incluída no recurso.

d) Retorne-se o processo a fase de análise de documentação mediante a convocação para apresentação de documentação a licitante Azul S.A. como 2ª classificada do presente processo licitatório, passando a Embraer para a terceira colocação e mantida a DIGEX na quarta colocação.

27. Desta forma, será realizada a volta de fase de julgamento para o item em questão, com a **CONVOCAÇÃO** da licitante Azul S.A. para o devido prosseguimento do certame.