



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 522715/21

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE LONDRINA

INTERESSADO: ALGAR SOLUCOES EM TIC S/A, FABIO CAVAZOTTI E SILVA, LIGGA TELECOMUNICAÇÕES S.A., MARCELO BELINATI MARTINS, MUNICÍPIO DE LONDRINA, RONALDO RIBEIRO DOS SANTOS

ADVOGADO ALEXANDRE WAGNER NESTER, ANDRE GUSKOW
PROCURADOR CARDOSO, ARTHUR ALVES CAETANO, BARBARA BRITO DE CASTRO, BRUNO GRESSLER WONTROBA, CAROLINE MARTYNETZ, CESAR AUGUSTO GUIMARAES PEREIRA, DANILO DE ANDRADE FERNANDES, DIEGO RICARDO CAMARGO FRANZONI, DOSHIN WATANABE, EDSON FRANCISCO ROCHA NETO, EDUARDO NADVORNY NASCIMENTO, EDUARDO TALAMINI, FELIPE SCRIPES WLADECK, FERNANDA APARECIDA SANTOS, FERNANDA CAROLINE MAIA, FERNAO JUSTEN DE OLIVEIRA, GABRIELA ASSIS CORREA DEMETERCO, GABRIELA TELLES DE VASCONCELLOS KLARMANN PORTO, GUILHERME AUGUSTO VEZARO EIRAS, GUILHERME DE PAIVA ALMEIDA, GUILHERME FREDHERICO DIAS REISDORFER, ISABELLA FELIX DA FONSECA, ISABELLA KAROLLINA ROSSITO, ISABELLA MOREIRA DE ANDRADE VOSGERAU, IZABELA MORIGGI COSTA, JEFFERSON LEMES DOS SANTOS, JULIA VENZI GONCALVES GUIMARAES, JULIANE ERTAL DE CARVALHO, KAREN DA SILVA ALVES, KARLIN OLBERTZ NIEBUHR, LARISSA FREIRIA DA COSTA, LETICIA ALLE ANTONIETTO, LUCAS DE MOURA RODRIGUES, LUCIANO ROBERTO PEREIRA, LUISA BARBOSA ABRANCHES QUINTAO, MARCAL JUSTEN FILHO, MARÇAL JUSTEN NETO, MARCOS ROCHA BRAGA, MARCOS SOEL FERREIRA, MARIANA RANDON SAVARIS, MARILIA FERREIRA CORDEIRO, MARINA KIRSTEN FELIX, MARINA KUKIELA VIANNA, MATHEUS GUIMARAES PITTO, MAYARA GASPAROTO TONIN, MODESTO PONCIANO DE FREITAS, MÔNICA BANDEIRA DE MELLO LEFEVRE, PAULO OSTERNACK AMARAL, RAFAEL WALLBACH SCHWIND, RAPHAELA THEMIS LEITE JARDIM, ROBERLEI ALDO QUEIROZ, RODRIGO COSTA PROTZEK, RODRIGO GOULART DE FREITAS POMBO, STELA FRANCO WIECZORWSKI, STELLA FARFUS SANTOS, VICTOR HUGO PAVONI VANELLI, WILLIAM ROMERO, ZULEICA PEREIRA IVO RODRIGUES

RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 245/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n. 8.666/93. Pregão Eletrônico. Comprasnet. Serviço de transmissão de dados. Alegações: falha formal na condução do recurso administrativo; falhas no Sistema Comprasnet; falha na condução realizada pelo Sr. Pregoeiro; e inobservância do instrumento convocatório. Improcedência. Vícios não configurados.

1. Trata-se de representação da Lei nº 8.666/93, com pedido de medida cautelar, formulada por COPEL Telecomunicações S/A (sucendida por LIGGA Telecomunicações S/A), em face do Município de Londrina¹, na qual se noticia possíveis irregularidades relativamente ao Edital de Pregão Eletrônico nº PG/SMGP 0188/2021, que tem por objeto *“a contratação de empresa para prestação de serviço de transmissão de dados para provimento da Rede Privada de Comunicação de Dados – RPCD, com finalidade de provimento de interligação e/ou comunicação de dados, sob demanda, entre os datacenters da Prefeitura do Município de Londrina – PML e suas respectivas Unidades Externas – UE, que compõem a Administração Pública Municipal, incluindo a implantação de toda infraestrutura externa necessária para a instalação, ativação e efetivo provimento do serviço”*, com valor máximo de R\$ 18.627.322,08 (dezoito milhões, seiscentos e vinte e sete mil, trezentos e vinte e dois reais e oito centavos).

Narrou a representante que, em 23/08/2021, inseriu proposta inicial no sistema Comprasnet, manifestando seu interesse em participar do certame, cuja sessão estava designada para 24/08/2021, as 13h.

Relatou que, conforme Edital, *o procedimento seria realizado da seguinte forma: i) fase pública, a qual seria dividida em etapa de lances com duração de 15 (quinze) minutos e a etapa aleatória, que teria duração de até 10 (dez) minutos; e ii) fase fechada, a qual teria início após a fase aleatória de lances.*

Aduziu que, desde a abertura da fase pública, o sistema indicava apenas uma empresa participante do certame, e, estando devidamente logada no

¹ E dos Srs. Fábio Cavazotti e Silva, Secretário Municipal de Gestão; Ronaldo Ribeiro dos Santos, pregoeiro; Lúcia Helena Gil, membro da equipe de apoio pregoeiro, e; Gustavo de Oliveira Maier, membro da equipe de apoio pregoeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sistema, presumiu ser a única concorrente e, em decorrência disso, *não foi evidenciada nenhuma movimentação ou mensagem nos 15 (quinze) minutos iniciais da sessão, que foi encerrada às 13h15min39s.*

Discorreu que, *durante a sessão, não houve informações sobre o andamento do certame, sem a inclusão de qualquer informação acerca das propostas apresentadas, assim como o fato de o sistema mostrar que havia apenas um interessado no procedimento. Nesse cenário, defendeu ser óbvio que: i) se havia apenas um interessado, não haveria motivos para apresentar novo lance; e, ii) se fossem apresentadas novas propostas, estas deveriam ser divulgadas no sistema de acompanhamento do procedimento, o que também, não ocorreu.*

Asseverou que, *encerrada a etapa aberta e a fechada às 13h20min, a proposta da empresa Algar Soluções em TIC S/A foi declarada a melhor, o que lhe causou surpresa, pois a participação de outras empresas no certame não teria sido indicada.*

Fundamentou que a ausência de informações sobre as propostas no sistema violou a vinculação ao edital, que previa no item 6.16 que *“durante o transcurso da sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante”*, bem como afrontou a cláusula 6.9², uma vez que, a partir da ata da sessão, não se pode verificar a ocorrência da fase aleatória de lances.

Outrossim, apontou, nos termos dos itens 6.11 e 6.27³, que era dever do pregoeiro solicitar, ao término da sessão pública, contraproposta do licitante, o que também não teria ocorrido.

A par do descumprimento das regras editalícias, suscitou, ainda, ofensa à publicidade, pois não teria sido informada a existência de mais de um

² 6.9. A etapa de lances da sessão pública terá duração inicial de quinze minutos. Após esse prazo, o sistema encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá o período de tempo de até dez minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances.

³ 6.11. Não havendo pelo menos três ofertas nas condições definidas neste item, poderão os autores dos melhores lances, na ordem de classificação, até o máximo de três, oferecer um lance final e fechado em até cinco minutos, o qual será sigiloso até o encerramento deste prazo.

6.27. 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 neste Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interessado na disputa, tampouco o oferecimento de propostas além daquelas apresentadas inicialmente, bem como de eventual solicitação de contrapropostas aos interessados.

Relatou que, diante dessas irregularidades, manifestou sua intenção recursal pronta e fundamentadamente, em conformidade com o item 10⁴ do edital, que previu, além da possibilidade do recurso, que incumbia ao pregoeiro a aferição dos critérios de admissibilidade, sendo vedada a análise de mérito, mas, que, em violação a esse dispositivo, seu recurso foi prontamente rejeitado, tendo o pregoeiro adentrado ao mérito para negá-lo.

Pugnou pela suspensão cautelar do certame no estado em que se encontra.

Previamente ao juízo de admissibilidade do feito, determinou-se (Despacho n. 1228/21 - peça 10) a intimação do Município de Londrina, do respectivo atual gestor, bem como do pregoeiro, o Sr. Ronaldo Ribeiro dos Santos, para que se manifestassem acerca da medida cautelar pleiteada.

O Município de Londrina, em petição subscrita por seu Prefeito Municipal, Sr. Marcelo Belinati Martins, e pelo Controlador-Geral do Município, Sr. Newton Hideki Tanimura, juntada na peça 15⁵, inicialmente esclareceu que *“a tramitação [dos procedimentos licitatórios] ocorre por meio do Sistema SEI, mas os certames relacionados aos Pregões Eletrônicos são realizados por meio do sistema ComprasNet, sistema desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamentos e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Governo Federal, altamente utilizado atualmente pelos órgãos da Administração Pública em todo o Brasil, além de ser o rotineiramente recomendado pelos órgãos de controle”*.

⁴ 10.1. Declarado o vencedor e decorrida a fase de regularização fiscal e trabalhista da licitante qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte, se for o caso, será concedido o prazo de no mínimo trinta minutos, para que qualquer licitante manifeste a intenção de recorrer, de forma motivada, isto é, indicando contra qual(is) decisão(ões) pretende recorrer e por quais motivos, em campo próprio do sistema.

10.2. Havendo quem se manifeste, caberá ao Pregoeiro verificar a tempestividade e a existência de motivação da intenção de recorrer, para decidir se admite ou não o recurso, fundamentadamente.

10.2.1 Nesse momento o Pregoeiro não adentrará no mérito recursal, mas apenas verificará as condições de admissibilidade do recurso.

⁵ Acompanhada dos documentos de peças 16-19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescentou que “todo o procedimento na fase de disputa (etapa de lances), início da fase aberta, encerramento da fase aberta, início da etapa fechada, encerramento da etapa fechada, procedimento de desempate empresas ME/EPP é realizado automaticamente pelo sistema, sendo tudo registrado na Ata da Sessão Pública que também é gerada automaticamente pelo sistema. O sistema permite ao pregoeiro nesta fase acompanhar a disputa, sendo liberado, apenas, no caso de ocorrerem lances que o pregoeiro julgue inexequível, ferramenta para exclusão do lance inexequível. Vale ressaltar ainda que, o pregoeiro não tem conhecimento de quais são as empresas que estão participando, somente tem acesso a quantos fornecedores estão participando e os lances que cada um registra. Somente após a sessão de lance, o sistema é liberado ao Pregoeiro para conhecimento das empresas participantes e seus respectivos documentos para análise”.

Relatou que, conforme Ata da Sessão Pública, 3 (três) empresas participaram do certame registrando suas propostas no sistema⁶, cuja etapa aberta teve início às 13:00:00, sendo encerrada às 13:15:39, em conformidade com o edital que previu etapa de lances com duração de 15 (quinze) minutos e período aleatório de até 10 (dez) minutos, com encerramento automático da recepção de lances, que, portanto, teria durado apenas 39 segundos. Que, na sequência, teve início a etapa fechada, cujo encerramento se deu às 13:20:40, sendo todo o procedimento realizado automaticamente pelo sistema.

Esclareceu que o sistema emite aviso de que o lote está em período e iminência, o que indica que o item entrará em encerramento aleatório, e, posteriormente, novo aviso de que o lote está em período aleatório, cujo tempo é conduzido pelo sistema, podendo, em ambos os momentos, o fornecedor apresentar lances, conforme “print” de telas apresentadas na defesa.

Asseverou que somente após o encerramento da etapa fechada o pregoeiro teve acesso à documentação das empresas e deu início à análise dos documentos exigidos no edital, sendo também somente a partir deste momento que os registros na ata de sessão pública são de autoria do pregoeiro, como, por

⁶ Copel Telecomunicações S/A, que registrou sua proposta em 23/08/2021 às 15:07:42, Mendex Networks Telecomunicações Ltda, que registrou sua proposta em 23/08/2021 às 23:09:57 e Algar Soluções em Tic S/A, que registrou sua proposta em 24/08/2021 às 10:18:59:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exemplo, a convocação ocorrida às 13:33:10 para que a empresa Algar Soluções apresentasse a proposta atualizada.

Repisou que a ata é gerada automaticamente pelo sistema Comprasnet e que todas as informações que a representante alega não terem sido disponibilizadas estão registradas na mencionada ata.

Ainda relativamente à alegada ausência de informações, argumentou que *“participaram da sessão pública 03 (três) empresas, sendo que somente a empresa COPEL TELECOMUNICAÇÕES S.A. está alegando que não teve acesso a informações de que havia outras empresas no certame, inclusive a empresa vencedora que estava em terceiro lugar no certame, a empresa ALGAR, se tivesse com o mesmo problema de visualização dos concorrentes, não iria na etapa fechada dar um lance com redução de 32% em relação ao valor máximo da licitação”*.

Outrossim, o Município de Londrina aventou que *“o que pode ter ocorrido durante a sessão pública é imperícia na utilização do sistema por parte do funcionário da empresa que estava operando o sistema Comprasnet, provavelmente estava em tela errada e não visualizou o que estava acontecendo durante a sessão pública, ora, a única probabilidade do sistema não estar funcionando, seria se não estivesse funcionando para todos os participantes, o que não ocorreu na presente licitação”* e que, de acordo com o Manual do Fornecedor fornecido pelo sistema Comprasnet, é informado que durante a sessão de lances é possível visualizar todas as propostas recebidas para o item.

Em relação à recusa ao recurso apresentado pela empresa Copel Telecomunicações (sucendida por LIGGA Telecomunicações), defendeu que a decisão do pregoeiro está em consonância com o Acórdão nº 1148/2014, no sentido de que a motivação do recurso deveria revestir-se de conteúdo jurídico, de modo que o simples descontentamento do licitante não justifica o cabimento do recurso.

Sopesou que, embora o pregoeiro realmente não tenha solicitado a contraproposta ao licitante primeiro colocado no momento da sessão pública, isso não teria causado prejuízo, na medida em que o lance ofertado teve redução de 32% em relação ao valor máximo da licitação, tendo o pregoeiro entendido razoável



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o valor, tendo-se em vista que *“este percentual é o que aproximadamente se consegue de redução no Município, isso quando há uma disputa acirrada dos licitantes em uma licitação”*, mas que, considerando o questionamento, com base na Súmula 473/STF⁷, *“o pregoeiro entrou em contato com a empresa afim de realizar a Contra Proposta, conforme documento SEI nº 6223932, sendo mantido o valor já ofertado”*.

Na sequência, a representante peticionou (peças 20/22) reiterando o pedido de suspensão cautelar e refutando os argumentos de defesa dos representados.

No mais, ratificou que o certame padeceria de falta de transparência, e que o pregoeiro, por ser o responsável por conduzir o certame, conforme art. 17, I, do Decreto nº 10.024/19 e Lei nº 10.520/02, deveria, a fim de garantir isonomia entre os licitantes e ampla concorrência, deixar *“claro que uma fase do certame se encerra e outra se inicia, o que já é facilmente constatado que não ocorreu pelas imagens colacionadas tanto por esta Peticionante quanto pela Prefeitura”*.

Ponderou que, ao não solicitar a apresentação de contrapropostas quando do encerramento da sessão pública, o pregoeiro descumprir o seu papel de incentivar a competição e obter maior vantagem ao Município.

Afirmou novamente que da Ata da Sessão não é possível identificar a fase aleatória de lances, tampouco a apresentação da proposta 1 (um) minuto após o encerramento da fase de lances, ferindo a publicidade e a vinculação ao instrumento convocatório.

Apresentou informação técnica da Copel na qual se atesta que os dados que o Município afirma que o fornecedor teria acesso, não estavam disponíveis, bem como as telas apresentadas *“não correspondem à versão de sistema visível durante a sessão”*. Acrescentou que a profissional designada para operar o sistema possui *“larga experiência na condução de processos de pregão eletrônico através da plataforma COMPRASNET e outras o que extingue a*

⁷ A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possibilidade de erro de operação”, além de ter sido presenciada e observada por outros funcionários da empresa.

Aduziu que o não recebimento do recurso importa em cerceamento de defesa, *“impedindo o licitante de questionar apontamentos legítimos do Edital” e que “ao referenciar o Acórdão TCU nº 1.148/2014-Plenário não tem o condão de elidir a fundamentação suficiente para declarar determinada empresa vencedora, bem como eximir o Pregoeiro de agir diligentemente durante o pregão para garantir a proposta mais baixa”.*

Ainda quanto à recusa ao recurso, asseverou que *“não pode o Pregoeiro, por entender que realizou todos os atos de forma acertada, simplesmente impedir a rediscussão prevista em lei, sem uma suficiente motivação do ato de não conhecimento do recurso”,* reiterando, ainda, sua narrativa de que o pregoeiro teria extrapolado ao adentrar ao mérito recursal.

Por derradeiro, ratificou a presença dos requisitos necessários à suspensão cautelar do certame, residindo o perigo da demora no fato de que *“se o certame prosseguir e for adjudicado à atual vencedora, impedirá a Copel de participar com propostas vantajosas à Administração” e o fumus boni iuris, “circunscrito no fato de que é totalmente inadequado e sem previsão editalícia o contato do Pregoeiro de forma posterior e à revelia dos demais, tentar baixar o preço por meio de e-mail no dia 30/08/2021”.*

Entendendo que a recusa do seguimento ao recurso administrativo interposto pela representante, levada a efeito pelo pregoeiro, não se limitou à análise dos requisitos de admissibilidade, mas adentrou ao mérito recursal (configurando uma falha procedimental no juízo de admissibilidade), **a suspensão cautelar do certame foi deferida** (Despacho n. 1294/21 – peça 23, homologado pelo Acórdão STP n. 2227/21 – peça 32).

Na mesma ocasião, **a representação foi recebida** para processamento, sendo determinada a citação dos representados Município de Londrina, do respectivo Prefeito Municipal e do Sr. Ronaldo Ribeiro dos Santos (pregoeiro).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Citados, os representados apresentaram razões de defesa e documentos (peças 41/55, 56/65 e 66/77).

Pela Instrução n. 4034/21 (peça 80), a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) opinou pela procedência parcial desta representação, com determinação de realização de nova sessão do Pregão, ante a ausência de informação, durante a sessão anterior, de informação do início da fase aleatória quando da etapa de lances.

No intuito de complementar a instrução do processo, os representados apresentaram novas razões de defesa e documentos (peças 83/87 e 91/92).

Na sequência, a empresa vencedora do certame, Algar Soluções em TIC S/A, compareceu espontaneamente aos autos (peças 95/98) defendendo a regularidade do procedimento e a consequente improcedência da representação.

Considerando que a decisão deste Tribunal refletirá diretamente na esfera de interesses da Algar, suas petições e documentos foram admitidos. Além disso, ela foi incluída no processo como interessada (Despacho 329/22 – peça 99).

Em nova Instrução (peça 106), a CGM reiterou a proposta de procedência parcial desta representação, com determinação de realização de nova sessão do Pregão.

Posteriormente, o Ministério Público de Contas opinou pela improcedência da representação e revogação da cautelar suspensiva (Parecer n. 354/22 – 3 PC, peça 107).

Com o aprofundamento da instrução processual, a impressão que prevaleceu foi a de que a verossimilhança do direito alegado não estava demonstrada. Em função disso, a suspensão cautelar do certame foi revogada, permitindo-se que o município retomasse o trâmite do procedimento licitatório (Despacho GCIZL n. 554/22, peça 108, homologado pelo Acórdão STP n. 1009/22, peça 117). Na mesma ocasião, determinou-se que os interessados fossem intimados de todo o teor dessa decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inconformada, a LIGGA Telecomunicações (antiga Copel) interpôs Recurso de Agravo (autuado sob n. 293639/22), cujo recurso, embora conhecido, teve o provimento negado por unanimidade deste Plenário (Acórdão STP n. 1558/22, peça 15 do Agravo).

Em instrução conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Municipal reiterou a proposta de procedência parcial desta representação (Instrução CGM n. 2794/22, peça 138).

Por sua vez, o Ministério Público de Contas reiterou sua sugestão de improcedência desta representação (Parecer n. 753/22 – 3 PC, peça 139).

É o relatório.

2. De fato, a insurgência da representante não procede.

2.1. Recurso Administrativo:

Conforme já relatado, a licitação questionada neste processo foi suspensa por determinação cautelar deste Tribunal.

Para chegar a tal conclusão, entendeu-se que a recusa do seguimento ao recurso administrativo da representante, levada a efeito pelo pregoeiro, não se limitou a analisar os requisitos de admissibilidade, mas adentrou ao mérito recursal (configurando uma falha procedimental no juízo de admissibilidade).

Ocorre que, com o desenvolvimento da instrução processual, notadamente, com o integral cumprimento da medida cautelar deferida por meio do Despacho n. 1294/21 – peça 23, e homologado pelo Acórdão STP n. 2227/21 – peça 32, restou superada a impropriedade apontada.

Isso porque a falha procedimental relativa à não admissão do recurso administrativo da representante foi posteriormente corrigida, com a análise e julgamento do recurso por parte do pregoeiro, cuja decisão de mérito, pela improcedência do recurso, foi em seguida ratificada pela autoridade superior (peças 64/65).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, uma vez que a falha formal restou superada, a insurgência da representante não procede nesse particular.

2.2. Desconhecimento de outros interessados e ausência de movimentação ou mensagens durante a sessão:

Embora a representante sustente que desconhecia a participação de outros interessados no certame e que não houve movimentação ou mensagens durante a sessão, documentos que ela mesma carregou aos autos sinalizam em seu desfavor.

A título de exemplo, o extrato do sistema constante da peça 6, p. 2, informa a existência (no plural) de propostas classificadas e de fornecedores habilitados a disputar a fase de lances. Nesse mesmo documento, a existência de vários licitantes também foi indicada quando do encerramento da etapa aberta e início da etapa fechada⁸.

Dentro deste contexto, é certo que a representante não se desincumbiu do ônus de provar o alegado, deixando de juntar qualquer documento que de alguma forma demonstre tais falhas.

Nesse quesito, portanto, a representação não convence.

2.3. Violação ao item 6.16⁹ do edital:

2.3.1. Etapa aberta:

O argumento de que não houve a divulgação das propostas também não prospera, pois não houve lances durante a etapa aberta da sessão.

A esse respeito, a Unidade Técnica mencionou que *“não se verifica qualquer impropriedade quanto à divulgação dos lances abertos, afinal, eles não ocorreram”* (peça 80, p. 10).

A despeito disso, o pregoeiro comunicou às concorrentes, ainda na etapa aberta, o empate entre as propostas iniciais, solicitando que elas apresentassem lances para o respectivo item (peça 6, p. 2).

⁸ A empresa Algar destacou com precisão as passagens mencionadas (peça 98, p. 4).

⁹ Edital, Item 6.16. Durante o transcurso da sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.3.2. Etapa fechada:

Segundo a representante, embora ocorrido na fase pública, o lance da empresa Algar não foi divulgado.

Ocorre que o lance questionado foi dado na etapa fechada, sendo que, segundo o item 6.11 do Edital, ele era temporariamente sigiloso:

6.11. Não havendo pelo menos três ofertas nas condições definidas neste item, poderão os autores dos melhores lances, na ordem de classificação, até o máximo de três, oferecer um lance final e fechado em até cinco minutos, o qual será sigiloso até o encerramento deste prazo.

Era, portanto, da essência do procedimento que, nesta fase, os lances não fossem divulgados às demais participantes, e, após decorrido o prazo previsto, a fase de lances foi encerrada, precisamente às 13:20:40, não havendo, portanto, qualquer possibilidade de as empresas oferecerem novos lances.

Por esse motivo, além de não ser prevista expressamente nesse momento do certame a divulgação do lance vencedor, ela não teria qualquer finalidade em relação às demais concorrentes, já que não teriam mais qualquer possibilidade de oferecer novo lance.

Portanto, a insurgência quanto ao item 6.16 do Edital também não procede.

2.4. Violação ao item 6.27¹⁰ do edital:

Com base no item 6.27 do Edital, a representante sustenta que, ao término da sessão, o pregoeiro deveria ter solicitado contraproposta ao licitante detentor da melhor proposta, providência não realizada.

¹⁰ 6.27. 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 neste Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda que essa previsão prestigie a busca da proposta mais vantajosa para a Administração, ela deve ser lida à luz da razoabilidade.

Exemplificativamente, caso a proposta vencedora estivesse próxima das demais, é provável que houvesse uma margem para a negociação exigida.

No caso presente, no entanto, a proposta vencedora era substancialmente melhor que as demais, sugerindo que a proponente já teria empreendido relevantes esforços para lograr-se vencedora.

Não por outro motivo, aderindo aos ensinamentos do Professor Marçal Justen Filho, a CGM mencionou que *“a imposição de apresentação de contraproposta por parte do Pregoeiro, ainda que prevista no Edital, revela-se formalidade inútil frente à existência de lance substancialmente inferior ao valor orçado pela Administração”* (peça 80, p. 11).

Considerando que a proposta apresentada pela licitante vencedora era substancialmente inferior ao valor máximo estipulado e atendia aos interesses da administração e considerando, ainda, que não havia qualquer obrigação por parte da vencedora em aceitar eventual contraproposta do leiloeiro, a falta de iniciativa de negociação por parte do leiloeiro não causou prejuízo ao certame, sendo improcedente a representação também nesse ponto.

2.5. Fase aleatória:

Segundo a representante, *“...não é possível observar qualquer informação quanto à fase aleatória de lances, a qual deve ser pública e deveria ter duração de até 10 (dez) minutos, inclusive, a determinação do tempo de duração da fase aleatória deveria ser informada, pelo Pregoeiro ou pelo sistema, o que não ocorreu”* (p. 6).

Em última análise, a representante alega que teriam ocorrido falhas no sistema ComprasNet, utilizado pelo Município de Londrina no Pregão Eletrônico, mais especificamente, por não ter tido conhecimento do início da fase aleatória, após a fase de lances de 15 minutos.

Por se tratar de falha operacional num sistema, conforme apresentado pela defesa da entidade (peça 15), *“desenvolvido pelo Ministério do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Planejamento, Orçamentos e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Governo Federal, altamente utilizado atualmente pelos órgãos da Administração Pública em todo o Brasil, além de ser o rotineiramente recomendado pelos órgãos de controle”, seria ônus da agravante, desde o início, comprovar a ocorrência da falha cogitada.

A propósito, reiterando o que restou decidido no Agravo, não procede a alegação de que a falha no sistema decorrente da ausência de informações configuraria “*prova impossível*”, na medida em que, estando o procedimento do ComprasNet descrito, exaustivamente, no manual juntado na peça 53 e o Pregão Eletrônico disciplinado no respectivo edital, em conformidade com o Decreto Federal n. 10.024/2019, caberia à agravante, ao detectar qualquer falha, providenciar imagens das telas do computador minimamente indicativas das impropriedades alegadas, que pudessem oferecer indícios concretos de sua ocorrência.

Nesse sentido, a Douta Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Eliza Ana Zenedin Kondo Langner, ponderou o seguinte (Parecer nº 354/22):

Convém avaliar que assiste razão ao Município e à empresa vencedora quando alegam que a Representante não demonstrou qualquer falha técnica do Comprasnet ou efetiva falta de comunicação por parte do Pregoeiro. Inclusive, pelo que consta das telas do sistema, o responsável pelo procedimento enviou mensagens informando sobre o andamento das propostas (peça 107, a fl. 4, dos autos principais).

Relevante reprisar, para que se compreenda corretamente a forma de realização do pregão, os itens 6.8, 6.9 e 6,10 do edital, que trataram, justamente, das fases de lances, aberta e fechada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6.8. Será adotado para o envio de lances no pregão eletrônico o modo de disputa “aberto e fechado”, em que os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado.

6.9. A etapa de lances da sessão pública terá duração inicial de quinze minutos. Após esse prazo, o sistema encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá o período de tempo de até dez minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances.

6.10. Encerrado o prazo previsto no item anterior, o sistema abrirá oportunidade para que o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até dez por cento superiores àquela possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, o qual será sigiloso até o encerramento deste prazo (grifamos).

Dentro desse contexto, não havia qualquer previsão de uma interrupção ou de um alerta específico do início da fase aleatória de lances, mas que ela começaria, de forma automática, após o decurso dos 15 minutos previstos para a primeira etapa da fase aberta (transcorrido de 13:00:01 até 13:15:00), com o “Aviso de Iminência”, que significa “aviso de fechamento iminente dos lances”, previsto no item 6.9 do edital (acima destacado) e conforme esclarecido na decisão administrativa (peça 65, p. 2/3), inclusive com a menção expressa ao Manual do ComprasNet:

Ao dispor que a Fase aberta será iniciada por um período determinado de 15 minutos, é lógico supor que o tempo que extrapola os 15 minutos representa o tempo extra aleatório concedido pelo sistema. Contrário-sensu, constatar-se-ia, de forma equivocada, que a Fase aberta de 15 minutos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no presente caso, teria durado 15min39seg, o que contraria frontalmente a disposição legal.

Ressalte-se, neste ponto, que o Manual do Comprasnet destaca como se dá cada um desses avisos ao fornecedor, vejamos como se dá o "Aviso de Iminência" do encerramento do tempo predeterminado:

Observe-se que no exemplo os itens estão na situação de "Aviso de Iminência" e o campo "Lance" está habilitado, permitindo, assim, que o fornecedor envie lances para o(s) item(ns) conforme figura 34.

Assim, tanto no referido manual, como no edital de pregão havia previsão específica de que o início da fase aleatória de lances se daria imediatamente após os 15 minutos da primeira fase, com a sinalização de "Aviso de Iminência".

A esse respeito, convém reproduzir o fundamento constante da decisão que revogou a suspensão cautelar do certame (peça 108, p. 12):

Com base nas informações trazidas aos autos, é possível concluir que, para potencializar a disputa, o sistema, dentro de um prazo aleatoriamente determinado (de até 10 min), oportuniza que os licitantes apresentem novos lances. Para tanto, ao final da fase aberta, o sistema é atualizado, passando para a situação "aviso de iminência" (revelando que a etapa aleatória se iniciou, estando em fase de iminente fechamento dos lances, exatamente como prevê o item 6.9 do Edital), permanecendo o campo "lance" habilitado para os concorrentes.

A esse respeito, vale transcrever os esclarecimentos prestados pelo Município representado (peça 15, p. 6, in fine):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

...a sessão pública teve início as 13:00:00 horas e o sistema compras net finalizou automaticamente a recepção de lances as 13:15:39, ou seja, deu apenas 0:39 segundos de período aleatório, dando início a etapa fechada às 13:15:39 e encerrada às 13:20:40, procedimento todo realizado conforme previsto em edital e automaticamente pelo sistema...

Saliente-se que eventual desconhecimento desse procedimento, ou mesmo uma interpretação equivocada da previsão do edital e do manual, por qualquer das concorrentes, não justifica, por óbvio, a invalidação do certame, na medida em que se estaria com isso preterindo o direito das demais concorrentes, que direcionaram sua participação em conformidade com essa orientação.

Outrossim, com o encerramento da fase aleatória de lances, que teria durado 39 segundos (de 13:15:00 a 13:15:39), foi aberta a fase fechada de lances, tendo a empresa Algar, às 13:16:19, registrado sua proposta, de R\$ 12.676.440,00, que acabou se sagrando vencedora, por ser, aliás, a única que apresentou nova oferta.

A propósito, esse foi o primeiro e único lance efetivamente apresentado pelas três concorrentes (Copel Telecomunicações S.A. – atual Ligga Telecomunicações S.A, ora agravante, Mendex Networks Telecomunicações Ltda. e Algar Soluções em TIC LTD – ora agravada), após o oferecimento de suas propostas iniciais, todas elas no valor máximo do pregão, de R\$ 18.672.322,80 (peça 65, p. 1).

Por fim, ainda que o sistema tenha conferido apenas 39 segundos para os lances, vale reiterar que o Edital apenas previu um prazo de até 10 minutos para a fase aleatória, sem estabelecer um tempo mínimo. Assim, tanto pela expressa previsão do Edital, quanto pela positividade do efeito surpresa, a brevidade do prazo também não justifica a procedência da representação.

Relativamente à fase aleatória, portanto, a representação também não merece acolhida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.6. Objeto já Contratado:

Por fim, a título informativo, reitero que a nova contratação já foi realizada, estando em vigor desde 26 de maio¹¹, próximo passado, tendo sido observada uma significativa economia de recursos em relação à contratação anterior, conforme já indicado na decisão sobre o agravo, com uma redução de 32% em relação ao valor inicial da licitação (Acórdão 1558/22, fl. 13), valendo reprimir, ainda neste contexto, o apontamento contido no parecer ministerial, nos seguintes termos:

Cabe também destacar que atualmente o serviço licitado é prestado pela Representante, com valor superior ao atingido nesta licitação, o que explica o esforço em atrasar a nova contratação.

Porém, tendo em vista que a vencedora apresentou proposta notavelmente mais vantajosa à administração e ao interesse público, avaliamos que qualquer questão formal ou detalhe procedimental pode ser ressaltado. Assim, concluímos pela improcedência da presente Representação e opinamos pela revogação da liminar suspensiva do certame imediatamente, considerando a iminência do término do contrato atual o que pode forçar a prorrogação desnecessária do ajuste mais dispendioso (fl. 4 da peça 107, dos autos principais).

3. Em face do exposto, acompanhando o opinativo ministerial, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **improcedente** o objeto desta Representação, que LIGGA Telecomunicações S/A propôs em face do Município de Londrina.

¹¹ Conforme Portal de Transparência do Município de Londrina (acessado dia 01/07/2022): "<http://portaltransparencia.londrina.pr.gov.br:8080/transparencia/licitacoes/verLicitacao?formulario.codEntidade=480&formulario.exercicio=2021&formulario.codLicitacao=188&formulario.codTipoLicitacao=6>"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - Julgar **improcedente** o objeto desta Representação, que LIGGA Telecomunicações S/A propôs em face do Município de Londrina;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e NESTOR BAPTISTA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 16 de fevereiro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro no exercício da Presidência