



MINISTÉRIO DA DEFESA  
MARINHA DO BRASIL

DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA

### TERMO DE ABERTURA DE VOLUME

Em 29 / 10 / 2025 procedemos à abertura deste volume nº XI do processo nº **67309.001351/2022-68**, que se inicia com a folha nº 2014 para constar, subscrevo e assino:

**WILBERT VIEIRA**

Suboficial (PL)

Supervisor da Divisão de Licitações e Contratos

**EM BRANCO**



MARINHA DO BRASIL



DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA

41/026.21.02

PORTARIA Nº 41/DAbM, DE 1º DE ABRIL DE 2024.

O DIRETOR DE ABASTECIMENTO DA MARINHA, no uso das atribuições e tendo em vista o que consta na SGM-102 (6ª Revisão) - Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (NOLAM), c/c art. 13º do Decreto nº 10.024/2019, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e alínea g, inciso II, § 2º, art. 1º, da Portaria nº 87/DAbM, de 21 de junho de 2023, resolve:

Art. 1º Designar os militares abaixo mencionados para desempenharem as funções de Pregoeiro, Equipe de Apoio e Assessores Jurídicos no processo nº 63079.001351/2022-68 - SINGRA-GCV:

**I - Pregoeiro**

CC (IM) 02.1239.41 GRASIANO FREITAS DA SILVA (COMRJ).

**II - Equipe de Apoio**

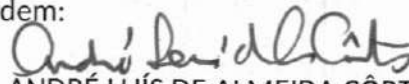
CC (IM) 99.2232.61 MARLON PINHEIRO DE SOUZA; e  
CT (IM) 09.0223.68 NICOLA DIMA JUNIOR.

**III - Assessor Jurídico**

CC (T) 09.0532.12 CRISTIANO MANSUR DE FREITAS (COMRJ).

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na presente data.

Por ordem:

  
ANDRÉ LUÍS DE ALMEIDA CÔRTEZ  
Capitão de Mar e Guerra (IM)  
Vice-Diretor

ASSINADO DIGITALMENTE

Distribuição:  
COMRJ  
DAbM-02.1  
DAbM-40  
DAbM-42.1.0.10  
Arquivo

63079.000723/2024-09

EM BRANCO

*Handwritten signature*



MARINHA DO BRASIL

CENTRO DE CONTROLE INTERNO DA MARINHA

33/054.1

Nº 30-64

Rio de Janeiro, RJ, na data da assinatura.

Do: Diretor

Ao: Diretor de Abastecimento da Marinha

Assunto: Notificação de Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU)-TC 005.423/2024-4

Anexo: cópia do Of nº 28884/2024-TCU/Seproc, da Secretaria de Apoio à Gestão de Processos do TCU, e seus apensos.

1. Transmito a essa Diretoria o documento anexo, atinente ao Acórdão nº 4140/2024-TCU-1ª Câmara, decorrente de Representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico nº 33/2022, sob responsabilidade dessa Unidade Gestora.

2. Outrossim, consulto a possibilidade de dispensar especial atenção ao item 1.7 do Acórdão apensado ao ofício em comento.

VICTOR LEAL DOMINGUES  
Contra-Almirante (IM)  
Diretor

ASSINADO DIGITALMENTE

Cópias:

DAdM c/anexo

EMA c/anexo

GCM c/anexo

SGM c/anexo

CCIMAR-01.2 c/anexo

CCIMAR-10 c/anexo

CCIMAR-12 c/anexo

CCIMAR-33 c/anexo

Arquivo c/anexo

EM BRANCO



**Tribunal de Contas da União**  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Apoio à Gestão de Processos

OFÍCIO 28884/2024-TCU/Seproc

Brasília-DF, 25/6/2024.

A Sua Excelência o(a) Senhor(a)  
Diretor(a) de Abastecimento da Marinha  
A/C do Centro de Controle Interno da Marinha - CCIMAR

Processo TC 005.423/2024-4

Tipo do processo: Representação

Relator do processo: Ministro Benjamin Zymler

Unidade responsável: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações

**Assunto: Notificação de acórdão.**

**Anexos: peças 52 e 55 do processo TC 005.423/2024-4.**

Senhor(a) Diretor(a),

1. Informo Vossa Excelência do Acórdão 4140/2024-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, prolatado na sessão de 18/6/2024, por meio do qual o Tribunal de Contas da União apreciou o processo acima indicado.
2. Encaminho cópia do referido acórdão, cujo inteiro teor pode ser acessado no Portal TCU, endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).
3. Por oportuno, solicito especial atenção às informações complementares que acompanham este ofício, bem assim para a necessidade de utilizar – para resposta a comunicações e envio de documentos – os serviços da plataforma Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico, disponíveis no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), endereço em que também é possível acessar os autos do processo.
4. Esclarecimentos adicionais quanto ao processo indicado ou à presente comunicação podem ser obtidos junto à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) pelo e-mail [cacidadao@tcu.gov.br](mailto:cacidadao@tcu.gov.br), ou pelos telefones 0800-644-2300, opção 2, ou (61) 3527-5234 no horário das 10h às 17h.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente*

Marcelo de Andrade Fernandes Pereira  
Chefe do Serviço de Comunicação Processual 1, Substituto  
(Subdelegação de competência: art. 2º, I, da Portaria-Seproc 2/2023)



## Tribunal de Contas da União

### INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone "Conecta-TCU" do Portal TCU.
- 2) Nos termos do art. 27, § 3º, da Resolução-TCU 360/2023, havendo necessidade de informar sobre o mesmo conteúdo a diferentes unidades da mesma estrutura organizacional, o TCU encaminhará apenas um expediente, cujo teor deve ser disponibilizado à unidade de controle interno e, quando for o caso, a outros setores dessa instituição que conciliam interesse na matéria.
- 3) Em se tratando de processo de contas e havendo no acórdão responsáveis com contas julgadas regulares ou regulares com ressalva, incumbe ao dirigente da unidade jurisdicionada, ou a sua unidade de auditoria ou controle interno, dar ciência do teor do acórdão a esses responsáveis, nos termos do art. 4º, § 7º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 4) Nos termos do art. 30 da Resolução-TCU nº 360/2023, quando da apreciação de recurso interposto à deliberação do Tribunal, são expedidas comunicações sobre a deliberação adotada a todas as autoridades, responsáveis e interessados a quem foi dirigida comunicação quando da adoção da deliberação recorrida.
- 5) No caso de acórdão apreciado por relação, na forma do art. 143 do Regimento Interno do TCU, não há relatório e voto. A fundamentação de análise de fato e de direito consta da instrução técnica juntada aos autos.
- 6) A juntada aos autos do instrumento de mandato, quando a parte for representada por procurador, é pressuposto essencial para a atuação do mandatário no processo, nos termos do art. 13, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995.
- 7) Constitui dever das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo, uma vez comunicados com êxito, informar e manter atualizadas as informações referentes aos respectivos endereços, não cabendo posterior arguição de nulidade de comunicação em decorrência da alteração de endereço não informada expressamente nos autos, nos termos do art. 5º, *caput* e § 2º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 8) Nos termos dos arts. 31 a 35 da Lei nº 8.443/1992 e 285 a 288 do Regimento Interno do TCU, a parte poderá interpor recurso ao acórdão. A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992.
- 9) A apresentação de petição ou a interposição de recurso deve observar as seguintes orientações:
  - a) ser dirigida ao relator do processo;
  - b) indicar, com destaque, o número do processo e deste ofício;
  - c) utilizar dos serviços da plataforma digital Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico disponíveis no Portal TCU;
  - d) a petição ou o recurso podem ser apresentados diretamente pelo destinatário do ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o art. 145 do Regimento Interno do TCU;



## Tribunal de Contas da União



e) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações, conforme o disposto no art. 145, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, e no art. 38 da Resolução-TCU 360/2023.

10) A informação classificada na origem com restrição de acesso deve ser acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário será considerada de acesso público pelo Tribunal:

- a) indicação objetiva da hipótese de restrição de acesso: informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado; informação com sigilo atribuído por legislação específica; informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
- b) na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, indicar:
  - b.1) o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
  - b.2) o fundamento legal da classificação;
  - b.3) o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
  - b.4) o assunto sobre o qual versa a informação.
- c) na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica, indicar o fundamento legal da classificação;
- d) na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, indicar o prazo de restrição de acesso e a pessoa a que se refere.



### ACÓRDÃO Nº 4140/2024 - TCU - 1ª Câmara

VISTOS e relacionados estes autos de representação, sem pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda. em face de atos praticados pela Diretoria de Abastecimento da Marinha no âmbito do contrato decorrente do Pregão Eletrônico 33/2022, cujo objeto é a “*Contratação de Solução de tecnologia da informação e comunicação Integrada de Software ERP (Enterprise Resource Planning), na modalidade on premise, na modalidade de licenciamento perpétuo e flutuante, com fornecimento dos serviços de implantação, gestão de mudança organizacional, capacitação, técnico especializado e suporte técnico e manutenção, visando a apoiar os macroprocessos funcionais de abastecimento da Marinha do Brasil, a saber: i) Determinar Necessidades; ii) Obter; iii) Controlar Estoque e Distribuição; iv) Controlar Financeiro; v) Controlar Logística de Transporte; vi) Gerenciar; vii) Realizar Interfaces; e viii) Manter Cadastros; com a finalidade de manter a operação das cadeias de suprimento das seguintes categorias de material: Combustíveis, Lubrificantes e Graxas; Suprimentos de Intendência; Saúde; Fardamento; Munição; e Sobressalentes*”;

Considerando os pareceres uniformes elaborados pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), às peças 52 a 54;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, no que se refere ao processo abaixo relacionado, com base nos arts. 143, inciso V, alínea “a” e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, em conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, arquivando o presente processo e informando à representante e ao jurisdicionado o inteiro teor desta decisão, acompanhada da instrução à peça 52, de acordo com os pareceres uniformes exarados nos autos:

#### 1. Processo TC-005.423/2024-4 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Sankhya Jiva Tecnologia e Inovacao Ltda (26.314.062/0001-61).

1.2. Órgão/Entidade: Diretoria de Abastecimento da Marinha.

1.3. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).

1.6. Representação legal: Guilherme Kronemberg Hartmann (119689/OAB-RJ), representando Sankhya Jiva Tecnologia e Inovacao Ltda.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. dar ciência à Diretoria de Abastecimento da Marinha - DAbM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 33/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.1.1. a apresentação de proposta com alteração no apêndice técnico de funcionalidades em comparação com a proposta inicialmente cadastrada no Comprasnet pela licitante Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. após o retorno à fase de aceitação/julgamento das propostas, prevendo-se subcontratação que antes não havia sido cogitada, caracterizou retorno à fase de apresentação de propostas, descumprindo o subitem 9.4.1 do Acórdão 1.391/2023-Plenário;



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Excerto da Relação 16/2024 - TCU – 1ª Câmara

Relator - Ministro BENJAMIN ZYMLER



1.7.1.2. ocorreu violação ao princípio da isonomia, já que não se garantiram as mesmas oportunidades de saneamento das propostas entre a primeira colocada originária (empresa MXM) e a empresa que teve sua proposta homologada (empresa Sankhya), o que se evidenciou pelas diversas oportunidades que teve esta última de tentar comprovar a viabilidade técnica de execução, no que não teve êxito e, ainda assim, foi proposta sua homologação; e

1.7.1.3. a decisão da autoridade competente quanto aos recursos manejados em desfavor do Pregão Eletrônico 33/2022 foi lacônica, sem a explicitação dos motivos que o levaram a concluir pela denegação, em oposição aos incisos I, V e VII e § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Dados da Sessão:

Ata nº 21/2024 – 1ª Câmara

Data: 18/6/2024 – Ordinária

Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Presidente: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral PAULO SOARES BUGARIN

TCU, em 18 de junho de 2024.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

INSTRUÇÃO DE ANÁLISE DE OITIVA

**A. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO**

TC 005.423/2024-4	Conhecimento. Ciência. Arquivamento.	
UNIDADE JURISDICIONADA		UASG
Diretoria de Abastecimento da Marinha - DabM		771000
REPRESENTANTE	CNPJ	PROCURAÇÃO
MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda.	39.847.728/0001-99	Peça 4

**OBJETO DA CONTRATAÇÃO**

Contratação de Solução de tecnologia da informação e comunicação Integrada de Software ERP (Enterprise Resource Planning), na modalidade on premise, na modalidade de licenciamento perpétuo e fluante, com fornecimento dos serviços de implantação, gestão de mudança organizacional, capacitação, técnico especializado e suporte técnico e manutenção, visando a apoiar os macroprocessos funcionais de abastecimento da Marinha do Brasil, a saber: i) Determinar Necessidades; ii) Obter; iii) Controlar Estoque e Distribuição; iv) Controlar Financeiro; v) Controlar Logística de Transporte; vi) Gerenciar; vii) Realizar Interfaces; e viii) Manter Cadastros; com a finalidade de manter a operação das cadeias de suprimento das seguintes categorias de material: Combustíveis, Lubrificantes e Graxas; Suprimentos de Intendência; Saúde; Fardamento; Munição; e Sobressalentes (peça 6, p. 1)

PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CONTRATAÇÃO	MODALIDADE	NÚMERO DO CERTAME
Não se aplica	Pregão	33/2022
MODO DE DISPUTA	CRITÉRIO DE JULGAMENTO	
Aberto	Aberto	
VIGÊNCIA	VALOR HOMOLOGADO	
60 (sessenta) meses, contados a partir da data da sua assinatura, consoante ao inciso I do art. 57 da Lei 8.666/1993 (peça 6, p. 77)	R\$ 17.811.000,00 (peça 7, p. 1)	

**LEGISLAÇÃO QUE REGE O CERTAME**

Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) e subsidiariamente a Lei 8.666/1993

**FASE DO CERTAME**

Objeto adjudicado para a empresa Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. Certame homologado em 14/11/2023. Segundo informações do representante (peça 1, p. 21), a licitação se encontra suspensa por decisão da 10ª Vara Federal do Rio de Janeiro no âmbito do Mandado de Segurança 5119696-67.2023.4.02.5101.

**B. HISTÓRICO**



1. O Pregão 33/2022 da Diretoria de Abastecimento da Marinha teve a abertura de sua sessão pública no dia 5/12/2022, destacando-se, no seu andamento, o seguinte:

- a) inabilitação do licitante MXM Sistemas, 1ª colocada na fase de lances, por não atender o item 9.11.6, referente à exigência de experiência mínima de cinco anos;
- b) inabilitação do licitante Sankhya Jiva, 2ª colocada na fase de lances, por não atendimento ao subitem 3.3.3.3.3 do Termo de Referência, o qual dispõe que “as customizações necessárias na Solução Integrada de Software ERP não poderão exceder a 20% do total de requisitos funcionais previstos no Apêndice II”;
- c) recusa da proposta da empresa Kway Logística, 3º colocada na fase de lances, por não encaminhar a planilha de custos e formação de preços;
- d) habilitação da Empresa Totvs S/A, 4ª colocada na fase de lances, sendo aprovada na prova de conceito.

2. O TC 003.582/2023-0 tratou de representação impetrada pela mesma empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., também relativa ao Pregão Eletrônico 33/2022 da Diretoria de Abastecimento da Marinha. A empresa questionava os seguintes pontos relativos ao edital e à condução do certame:

- a) exigências de qualificação excessivamente restritivas;
  - a.1) foi inabilitada por supostamente ter descumprido o item 9.11.6 do edital, relativo à comprovação de tempo de experiência mínima de cinco anos na prestação dos serviços;
  - a.2) cumpriu rigorosamente os requisitos de qualificação técnica, comprovando experiência muito superior à exigida no fornecimento de soluções do tipo ERP, objeto do certame;
  - a.3) consta em parecer técnico que a inabilitação foi decorrente do fato de uma das subcontratadas, responsável por uma parcela de 13% do objeto, não ter cumprido o requisito de qualificação técnica, sendo que a solução, no momento da licitação, havia sido desenvolvida pela empresa há quatro anos, onze meses e duas semanas;
  - a.4) é incoerente a exigência de que um módulo que será customizado e desenvolvido no curso da execução do contrato tenha ao menos cinco anos de desenvolvimento;
  - a.5) a licitante Sankhya, em sede de recurso, apontou que a licitante vencedora, Totvs S.A, não apresentou os atestados técnicos referentes às suas subcontratadas;
  - a.6) na resposta, o próprio pregoeiro admitiu que foram exigidos dos licitantes apenas atestados de capacidade técnica referente à solução ERP, e que seria limitante da concorrência a exigência de atestados referentes às soluções integradas, o que torna incoerente o fato de o representante ter sido inabilitado em virtude da falta de comprovação de qualificação técnica de uma de suas subcontratadas para uma solução complementar;
- b) evidente direcionamento do certame – posição ativa da comissão de licitação em defender a licitante vencedora, desqualificando arbitrariamente as demais licitantes;
  - b.1) após a decisão que negou provimento aos recursos administrativos interpostos pelo representante e pela empresa Sankhya, o pregoeiro optou pela realização de diligências, para que fossem prestados esclarecimentos complementares;
  - b.2) o relatório da diligência concluiu que o prazo mínimo de experiência prévia fora descumprido, e que a subcontratada não teria aptidão à execução do projeto;
  - b.3) ainda que realizada diligência na subcontratada, a finalidade última era direcionar o certame;

b.4) consta no parecer da diligência que a empresa não elencou na planilha de preços as funções de arquiteto de solução e analista de infraestrutura. Alega que nunca contou com tais profissionais para desenvolver as suas atividades e que sistemas diferentes possuem métodos diferentes de implantação, sendo indevida a exigência de que as funções sejam obrigatórias na contratação.

3. Após a realização de oitiva prévia e diligências, concluiu-se pela procedência da representação, com as seguintes determinações e ciências à Unidade Jurisdicionada, consignadas no Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, exarado em 5/7/2023:

9.4. determinar à Diretoria de Abastecimento da Marinha, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.4.1. anule a inabilitação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., bem como os demais atos subsequentes, e promova o retorno do certame à fase de aceitação/julgamento de propostas, uma vez que tal eliminação foi indevidamente fundamentada no subitem 9.11.6 do edital, sob o argumento de que o módulo AWMaterial não o atenderia, valendo-se de requisito de qualificação técnico-operacional para avaliação das especificações do objeto ofertado, em afronta aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório e em desacordo com o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.4.2. avalie se os profissionais elencados na composição da equipe técnica designada para a execução do objeto, independentemente das denominações dos cargos, possuem as experiências mínimas e as habilidades postuladas no instrumento convocatório, levando-se em consideração o dinamismo inerente ao mercado de TI e as diferentes possibilidades de gerenciamento de atribuições, bem como a capacidade técnico-operacional demonstrada pelo licitante, em vista dos princípios da razoabilidade e do interesse público.

9.5. dar ciência à Diretoria de Abastecimento da Marinha sobre as seguintes impropriedades, detectadas no âmbito do PE 33/2022:

9.5.1. exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação de experiência mínima de cinco anos na prestação dos serviços, ao invés dos três anos definidos na Instrução Normativa Seges/MPDG 5/2017, sem a demonstração de que o requisito é crucial para o sucesso da contratação e de que foi fixado não apenas em função da vigência contratual, mas ponderando-se também as peculiaridades do objeto e os impactos do requisito sobre a competitividade do certame, em afronta aos Acórdãos de Plenário 1.214/2013 e 503/2021;

9.5.2. falta de isonomia na avaliação dos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes MXM Sistemas e Serviços de Informática S.A., na fase de habilitação, e Totvs S.A., na apreciação do recurso administrativo interposto pela licitante Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. contra o resultado do certame, em afronta ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei 8.666/1993.

4. Posteriormente, foi autuado o TC 022.588/2023-0, para monitoramento do acórdão acima. Após as análises da Unidade Técnica, foi emitido o Acórdão 2.561/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Jhonatan de Jesus, em 6/12/2023, considerando cumpridas as determinações anteriores, nos seguintes termos:

Considerando que o subitem 9.4 do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário determinou que a Diretoria de Abastecimento da Marinha anulasse a inabilitação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda. e retornasse o processo ao estágio de aceitação/julgamento de propostas, bem assim avaliasse se os profissionais elencados na composição da equipe técnica designada para a execução do objeto possuem as experiências mínimas e as habilidades postuladas no instrumento convocatório;

considerando que a Unidade Jurisdicionada promoveu o retorno do certame à fase de habilitação e a aceitação da proposta da MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda.;

considerando que a Comissão Especial de Licitação concluiu pela reprovação da MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda. em sua Prova de Conceito, por descumprimento de critérios objetivos constantes no edital;

considerando que a licitante Sankhya Jiva LTDA., classificada em segundo lugar no certame, foi habilitada após concluir a Prova de Conceito;

considerando que os recursos das empresas MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., Kway Logística Ltda. e Totvs S.A foram examinados, tendo o pregoeiro decidido pela manutenção da habilitação da empresa Sankhya Jiva Ltda., decisão ratificada pela autoridade competente;

considerando que, de acordo com as conclusões obtidas pela AudContratações, as determinações contidas nos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário foram cumpridas (peças 26 e 27).

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea "a", 169, inciso V, e 243 do Regimento Interno/TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos, em:

a) considerar cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário;

5. Os presentes autos tratam, então, de nova representação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., se insurgindo contra as decisões tomadas pelo pregoeiro e pela autoridade competente após a volta do certame à fase determinada pelo TCU. Após promovida instrução de peça 14, restaram dúvidas que levaram à promoção de oitiva/diligência da Unidade Jurisdicionada nos seguintes termos autorizados pelo relator deste processo, no essencial (despacho de peça 17):

b) realizar a oitiva da Diretoria de Abastecimento da Marinha, com amparo no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos ao Pregão Eletrônico 33/2022:

b.1) possibilidade de apresentação de nova proposta pela licitante Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. após o retorno à fase de aceitação/julgamento das propostas, caracterizando, na realidade, o retorno à fase de apresentação de propostas, descumprindo o subitem 9.4.1 do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário;

b.2) tratamento diferenciado em relação à empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática S.A., sendo a única empresa a não ser permitida a apresentação de nova proposta após o retorno de fase do certame, ferindo o princípio da isonomia, contido no art. 3º da Lei 8.666/1993;

b.3) tratamento diferenciado entre as empresas Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. e MXM Sistemas e Serviços de Informática S.A., visto que ambas incorreram no mesmo descumprimento, relativo ao requisito 23 da Prova de Conceito, constante do Apêndice V do Termo de Referência, e somente à primeira foram concedidas oportunidades de correção, ferindo o princípio da isonomia, contido no art. 3º da Lei 8.666/1993;

b.4) realização de exigências não previstas no edital do certame, relativas à avaliação do requisito 25 do Apêndice V do Termo de Referência da prova de conceito apresentada pela empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática S.A., infringindo os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório;

b.5) aprovação da prova de conceito e consequente habilitação da empresa Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda., apesar de os pareceres técnicos emitidos pela Comissão Especial de Licitação recomendarem sua reprovação, contrariando o princípio do julgamento objetivo;

b.6) ausência de justificativas na decisão do recurso pela autoridade competente, tendo em vista as considerações registradas pelo pregoeiro em sua decisão, descumprindo o princípio da motivação e os incisos I, V e VII do art. 50 da Lei 9.784/1999;

c) diligenciar à Diretoria de Abastecimento da Marinha, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do Tribunal, c/c art. 14 da Resolução-TCU 315/2020 e Portaria-TCU 280/2010, que, no prazo de 15 (quinze) dias:

c.1) encaminhe cópia dos seguintes documentos e/ou esclarecimentos:

c.1.1) relatório/laudo/parecer da Comissão Especial de Licitação referente às provas de conceito realizadas;

6. Promovidas as oitiva e diligência quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

### C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR	Peça 17	27/3/2024
---------------------	---------	-----------

### OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU

Ao órgão	Ofício 13753/2024-TCU/Seprac e 13752/2024-TCU/Seprac, de 27/3/2024 (peça 19 e 21, respectivamente) e 14097/2024-TCU/Seprac, de 1/4/2024 (peça 20)
----------	---

À sociedade empresarial	Ofício 13752/2024-TCU/Seprac, de 27/3/2024 (peça 25)
-------------------------	--

### D. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA À OITIVA

#### PELA UNIDADE JURISDICIONADA

Peças 28 a 46

#### PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL

Peça 50

### E. EXAME TÉCNICO

**Item b.1: possibilidade de apresentação de nova proposta pela licitante Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. após o retorno à fase de aceitação/julgamento das propostas, caracterizando, na realidade, o retorno à fase de apresentação de propostas, descumprindo o item 9.4.1 do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário**

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário

Contextualização:

7. Decisão anterior do TCU (Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário) teria sido descumprida, já que teria sido determinado à UJ que promovesse o retorno da disputa à etapa de julgamento das propostas e não para a etapa de apresentação destas. Com isto, a empresa Sankhya teria tido oportunidade que a empresa vencedora originariamente, a MXM, não tivera (de apresentar nova proposta).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades:

a) após a anulação da inabilitação da empresa MXM, houve retorno à fase de aceitação/julgamento de proposta. A Comissão Especial responsável pela condução o certame, então, analisou e aprovou os currículos dos profissionais apresentados, com base em diligências promovidas junto à licitante MXM, que foi convocada para realizar prova de conceito em 20/9/2023, momento em que não teria

atendido aos requisitos 23, 25 e 28 do Apêndice V do Termo de Referência. Na sequência, foi convocada a empresa Sankhya Jiva, para que apresentasse sua proposta atualizada, juntamente com os demais documentos, haja vista o decurso do tempo (peça 28, p. 2);

b) foi constatada, pelo Pregoeiro, a subcontratação da empresa Mercado Eletrônico pela Sankhya, o que foi compreendido pelo aludido agente como uma opção da empresa com relação ao modo como iria executar o serviço e não caracterizaria alteração da substância da proposta. Informou, ainda, que a proposta da empresa Sankhya seria apenas 1,6% superior ao da MXM, originariamente vencedora, mas cerca de 3,8 milhões inferior à próxima empresa na lista de participantes. Não seria razoável, então, inabilitar a segunda melhor proposta por conta da subcontratação de 11 requisitos funcionais (3,7% dos requisitos funcionais), visto que o instrumento convocatório permitiria a subcontratação de até 40% de tais requisitos (peça 28, p. 3).

Informações Prestadas pela empresa Sankhya – MB (peça 50):

a) o Pregoeiro e a Comissão Especial de Licitação solicitaram o reenvio da proposta atualizada e os demais documentos de habilitação, em 26/9/2023, dentro de suas atribuições legais (arts. 17, VI, e § único; e 47, Decreto nº 10.024/2019), sobretudo por conta de o decurso temporal ter provocado a perda de validade jurídica de certos documentos, sendo que tal oportunidade teria sido dada igualmente aos demais licitantes, pelo que não teria havido qualquer tratamento privilegiado na hipótese (peça 50, p. 2);

b) o edital previu a possibilidade de ajustes na proposta desde que não houvesse majoração do preço e/ou alteração em substância da proposta, bem como que só seria desclassificada a proposta ou lance vencedor que contivesse “vício insanável ou ilegalidade”;

c) a licitante Sankhya apresentou sua proposta atualizada, que permaneceu substancial e financeiramente idêntica, tendo sido mantidos o conteúdo técnico da solução desenvolvida, descrição do objeto, preço total e todos os custos indicados na planilha orçamentária. A única diferença se deu no apêndice técnico de funcionalidades, com a indicação de uma subcontratação em 3,7% (três vírgula sete por cento) dos requisitos funcionais (peça 50, p. 2);

d) o edital autoriza subcontratar até 40% do objeto contratado (item 12.4 do Termo de Referência), pelo que a subcontratação da empresa Mercado Eletrônico pela licitante vencedora, assumindo esta integralmente tal ônus, além de validada pelo próprio edital, representa parcela ínfima de 3,7% (três vírgula sete por cento) do total de 40% autorizados (peça 50, p. 3).

Análises:

8. Antes de tudo, cumpre relembrar que, além da seleção da proposta mais vantajosa, o processo licitatório tem como um de seus objetivos o cumprimento do princípio da isonomia – àqueles que se encontram sob a mesma situação, deve-se garantir o mesmo tratamento, diante do sistema jurídico de contratação pública. Isso por um lado. Por outro, não se pode perder de vista que a determinação de medidas mais incisivas por parte desta Corte de Contas deve levar em consideração a situação real enfrentada pela gestão, bem como os eventuais prejuízos que podem ser efetivamente causados aos interesses públicos, tudo em conformidade com a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (art. 22 e 23, essencialmente).

9. Como é cediço, licitações constituem um conjunto encadeado de atos administrativos, constituindo, pois, um procedimento administrativo. Encerrada uma fase, avança-se para a seguinte que, caso o fluxo normal seja mantido, não poderia ser ‘reaberta’, sob pena de prejudicar a marcha processual.

10. Contudo, caso ocorra uma decisão de órgão competente determinando retorno do certame licitatório a uma fase, caberá ao gestor responsável a observar. Assim, o retorno de fase determinado pelo TCU no curso do Pregão Eletrônico seria para a etapa de **juízo das propostas**, não para nova apresentação destas. Daí, por isso, pode-se afirmar que a decisão tomada pela MB de aceitar a apresentação a posteriori de uma subcontratação que não constava da proposta

originária parece não se coadunar exatamente ao que foi determinado pelo Tribunal. Contudo, há nuances, na espécie.

11. A apresentação de um novo subcontratado após a determinação do TCU de retorno à fase de julgamento das propostas diz respeito às condições de execução que deveriam ter sido informadas na fase anterior (apresentação das propostas). Assim, pode-se afirmar que o retorno ocorreu para a fase anterior ao que fora determinado.

12. Ademais, para que se pudesse dizer que houve tratamento isonômico durante a disputa, a MXM também poderia ter sido diligenciada para, por exemplo, mudar as condições iniciais de sua proposta, o que efetivamente não ocorreu. De toda sorte, não há que se cogitar de prejuízos ao interesse público.

13. Em primeiro lugar, pois a diferença é bastante pequena entre a melhor proposta originária e a da empresa Sankhya, segunda colocada no certame (1.6% superior a proposta da primeira colocada). Contudo, a proposta da empresa Sankhya é bem inferior à seguinte: 17,5% menor que a da licitante seguinte que enviou os documentos atualizados, no caso a empresa Totvs.

14. Além disso, o entendimento de que a subcontratação seria juízo dado à licitante que estava momentaneamente em primeiro lugar é aceitável, considerando as dúvidas que podem ocorrer a partir da jurisprudência do TCU, que prestigia o saneamento das propostas e documentos, sempre que possível. Nesse quadro, cumpre expor o que diz a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

15. Assim, no caso de erro, há que se ter a qualificação deste, para que se cogite de eventual responsabilização do agente que produziu o ato.

16. Da jurisprudência do TCU extrai-se o seguinte entendimento acerca do erro grosseiro, constante do voto condutor do Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

" (...), é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele 'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio' (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

83. Tomando como base esse parâmetro, **o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária**, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. **O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio.** Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.**

17. Portanto, o erro grosseiro seria aquele detectável por 'qualquer pessoa comum', com nível de atenção aquém do ordinário. No caso, considera-se não ter havido erro grosseiro, mas sim escusável, diante da evolução da jurisprudência do TCU. Desse modo, considera-se suficiente a expedição de ciência à Marinha do Brasil de que no pregão examinado a apresentação de proposta com alteração no apêndice técnico de funcionalidades em comparação com a proposta inicialmente cadastrada no Comprasnet pela licitante Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. após o retorno à fase de aceitação/julgamento das propostas, prevendo-se subcontratação que antes não havia sido

cogitada, caracterizou retorno à fase de apresentação de propostas, descumprindo o item 9.4.1 do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário.

**Item b.2: tratamento diferenciado em relação à empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática S/A, sendo a única empresa a não ser permitida a apresentação de nova proposta após o retorno de fase do certame, ferindo o princípio da isonomia, contido no art. 3º da Lei 8.666/1993**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º da Lei 8.666/1993

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades:

a) após a anulação da inabilitação da empresa MXM, que foi motivada por conta de o TCU ter constatado que o subitem 9.11.6 do edital seria excessivo, pois exigia a comprovação de experiência mínima de cinco anos na prestação dos serviços, quando a exigência mínima é de três anos, o Pregoeiro entendeu que o reenvio de documentos de habilitação e da proposta da MXM seria mera formalização processual, antes de efetivamente adjudicar e homologar o certame para a licitante (peça 28, p. 3);

b) contudo, em virtude do não atendimento da prova de conceito - POC pela MXM, não teria sido solicitada a esta empresa a atualização da proposta, junto com os demais documentos de habilitação (peça 28, p. 3).

Informações Prestadas pela empresa Sankhya – MB (peça 50):

a) tendo sua proposta aprovada em primeiro lugar na ocasião, a licitante MXM foi convocada, em 14/9/2023, para realizar a Prova de Conceito - POC, o que atenderia os exatos termos do edital, com o objetivo de que fosse verificada a real capacidade da solução tecnológica ofertada (peça 50, p. 4);

b) por conta de parecer emitido pela Comissão Especial de Licitação, a MXM foi tida como reprovada na prova de conceito, realizada em 20/9/2023, por descumprir em especial os itens 25 e 28 do termo de referência, pois tais requisitos não estavam presentes na estrutura da solução, bem como não foi apresentado o estado final de ambos;

c) por já estar reprovada na POC, cuja aprovação dependeria de atividade de desenvolvimento pela MXM, algo ultrapassado nesta fase do certame, seria desnecessário cancelar a atualização de sua proposta e documentos de habilitação - cuja convocação aos demais licitantes ainda habilitados no certame se deu em 26/9/2023, isto é, depois da reprovação da licitante MXM (peça 50, p. 3/4).

Análise:

18. O laudo com resultado da prova de conceito realizada pela empresa MXM se encontra juntado a este processo por meio da peça 44. E, de fato, houve reprovação quanto aos itens 23, 25 e 28. Contudo, de fato, para a empresa Sankhya foi dada oportunidade que não fora concedida à empresa MXM (de retornar à fase de apresentação das propostas). Mas, no caso, a empresa MXM não cumpriria os requisitos constantes dos itens 25 e 28 do certame. Nos exatos termos da autoridade que se pronunciou a respeito (peça 39, p. 1/2):

I — Em que pese ter havido decisão do Pregoeiro no dia 09/1/2023, que ratificou a decisão da Comissão Especial de Licitação sem emitir nenhum juízo de valor, não houve decisão da minha parte até o total esclarecimento do processo em tela, dúvidas que foram asseguradas após representação no TCU pela empresa MXM Sistemas E Serviços De Informática S.A;

II — A Comissão Especial de Licitação foi designada com a finalidade de prestar assessoria técnica na condução do processo e emitir parecer técnico relativo ao julgamento das propostas e habilitação, acontece que pelos motivos elencados nos itens 5 e 6 da decisão do Pregoeiro, a Comissão Especial de Licitação foi excluída por intermédio da Portaria nº 182 da Diretoria de Abastecimento da Marinha, de 7 de novembro de 2023. Em virtude das diversas inconsistências apontadas pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), buscou-se assessoria de um corpo especializado dentro da Marinha do Brasil fim ratificar ou

retificar entendimento emanado pela Comissão Especial de Licitação em seus pareceres;

III — Destaco que não restou dúvida quanto ao descumprimento dos itens 25 e 28 na solução apresentada pela Licitante MXM, enquanto que na solução Sankhya todos os requisitos estavam de fato presentes;

19. Ou seja: mesmo que a empresa MXM tenha superado o item 23, os itens 25 e 28 a impediriam de prosseguir na disputa, pois restou inabilitada quanto a estes.

20. Por outro lado, a empresa Sankhya contou com oportunidade que a MXM não teve. Mas, pelas razões elencadas nas análises correspondentes ao item anterior, entende-se que a ciência proposta é suficiente para o evitamento de situações semelhantes em licitações futuras a serem conduzidas pela Unidade Jurisdicionada. Além disso, caso a MXM entenda que seus interesses estritamente privados tenham sido violados, ainda que não haja prejuízos a interesses públicos que justifiquem a atuação desta Corte, a empresa poderá se valer do acesso ao Poder Judiciário, sendo que o certame atualmente se encontra paralisado, por decisão da 10ª Vara Federal do Rio de Janeiro no âmbito do Mandado de Segurança 5119696-67.2023.4.02.5101 (consulta junto à [https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&num\\_p\\_rocesso=51196966720234025101&eventos=true&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=243b1dc8a75e787e5727710d9c5d72b7](https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_p_rocesso=51196966720234025101&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=243b1dc8a75e787e5727710d9c5d72b7), formulada em 20/5/2024).

**Item b.3: tratamento diferenciado entre as empresas Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. e MXM Sistemas e Serviços de Informática S/A, visto que ambas incorreram no mesmo descumprimento, relativo ao requisito 23 da Prova de Conceito, constante do Apêndice V do Termo de Referência, e somente à primeira foram concedidas oportunidades de correção, ferindo o princípio da isonomia, contido no art. 3º da Lei 8.666/1993**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 3º da Lei 8.666/1993

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades:

a) pelo entendimento da Comissão Especial, tanto a empresa MXM quanto a Sankhya não teriam cumprido com as exigências da POC no que se refere ao item 23 do TR (peça 28, p. 3);

b) apesar de a licitante MXM alegar que foi inabilitada pelo suposto descumprimento do requisito referente ao item 23 do Apêndice V do Termo de Referência, conforme já mencionado, o Pregoeiro considerou que a referida empresa apresentou o requisito em seu estado final na sua solução. Logo, referente a este item, não restou dúvida ao Pregoeiro que a licitante MXM não trouxe nenhuma limitação técnica para desenvolvimento do projeto (peça 28, p. 4).

c) de toda sorte, o Pregoeiro e do Ordenador de Despesas ratificaram o entendimento emitido pela Comissão Especial de Licitação quanto ao não atendimento, pela MXM, por ocasião da realização da POC, dos requisitos dos itens 25 e 28 do apêndice V do Termo de Referência, pois tais requisitos não estavam presentes na estrutura da solução, bem como não foi apresentado o estado final de ambos. Por esse motivo, não teria sido solicitada nova diligência, visto que ambos precisariam ser desenvolvidos pela licitante, não caracterizando tratamento diferenciado ou falta de isonomia (peça 28, p. 4)

Informações Prestadas pela empresa Sankhya – MB (peça 50):

a) a MXM foi reconhecida como inabilitada, finalmente, não pelo descumprimento do item 23; mas sim em razão da desobediência dos itens 25 e 28 (peça 50, p. 4);

Análise:

21. Os itens que levaram à desclassificação da proposta da empresa MXM foram os 25 e 28, sendo que as análises constantes do tópico anterior são suficientes para compreensão do ocorrido.



**Item b.4: realização de exigências não previstas no edital do certame, relativas à avaliação do requisito 25 do Apêndice V do Termo de Referência da prova de conceito apresentada pela empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática S/A, infringindo os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório**

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades:

a) o requisito do item 25 do TR consistiu em requisito não funcional, com fluxo de usabilidade, mediante o qual a empresa deveria demonstrar os seguintes eventos: 1) aplicar algum filtro pré-existente em algum formulário, para limitar o número de registros apresentados; 2) consultar um dos registros filtrados anteriormente; 3) navegar entre os campos e acessar um campo que contenha informações de outro cadastro, que não seja da entidade filtrada, e alterá-lo; 4) atualizar informações de um campo obrigatório, deixando-o em branco, se possível; e 5) gravar o registro. E, de acordo com o Relatório da Comissão Especial de Licitação referente à POC realizada pela licitante MXM, a empresa não teria apresentado nenhum registro filtrado/alterado, durante a POC (peça 29, p. 4);

b) assim, teria sido entendimento do Pregoeiro e do Ordenador de Despesas que o requisito do item 25 do apêndice V do Termo de Referência, não estava presente na estrutura da solução, bem como não foi apresentado o seu estado final (peça 28, p. 4).

Informações Prestadas pela empresa Sankhya – MB (peça 50):

a) a prova de conceito, explicitamente prevista no edital licitatório, Apêndice V, traria disciplina clara acerca das condições que deveriam ser alcançadas pelos licitantes, inclusive o requisito 25, com expressão da descrição do evento, estado inicial e estado final exigidos (peça 50, p. 5);

b) a MXM deveria ter apresentado um filtro filtrado/alterado durante a Prova de Conceito (POC), mas não o fez; além de que não apresentou o estado final da solução, sendo este o entendimento conclusivo, também, do Pregoeiro e do Ordenador de Despesas;

c) o item de número 25 da POC refere-se ao RNF-0038. Este requisito não funcional ordenava que: *Os recursos de interface (resultados de consultas, filtros, caixas de seleção) devem sempre trazer o menor número de informações possível, evitando grande tráfego de informações*” e finaliza impondo que: *“A exigência de filtros e a limitação do número de registros a serem retornados são algumas funcionalidades desejadas (foco na otimização do tempo do usuário e no baixo consumo de recursos computacionais).;*

d) numa visão técnica, seria de extrema importância que os filtros funcionassem da forma mencionada no RNF-0038, visto que, diante do extenso tamanho da base de dados, se a cada consulta executada por um usuário forem retornados na tela um grande número de registros, isso sendo executado por vários usuários concorrentes do sistema e de forma simultânea, irremediavelmente ocorrerá uma *lentidão* ou até mesmo um *travamento total na navegação do ERP*, provocando atraso/impossibilidade para a execução das operações funcionais, bem como um alto consumo computacional, tanto da máquina local do cliente que está acessando o sistema, quanto dos servidores da Marinha que hospedam o ERP;

e) o desatendimento de requisito com tal dimensão prática implicou a reprovação da MXM por inaptidão técnica (e não por mera carência documental), pois a solução que ofertou se demonstrou desqualificada a eliminar os riscos de sua operacionalização/execução (peça 50, p. 5).

Análise:

22. A inabilitação da empresa MXM se deu com base em laudo de análise promovida pela Comissão constituída para a realização da POC. Lá se indica o não atendimento dos requisitos a

que deveriam ter sido observados com relação ao item 25 do Termo de Referência (peça 44, p. 5). O Pregoeiro e Autoridade responsáveis pela condução do certame se adstringiram a tomar como razões de decidir tal laudo, de matéria que se considera extremamente técnica.

23. A alegação da representante de que foram introduzidas novas exigências durante o curso do certame não restaram evidenciadas. Sendo assim, a representação, quanto a este ponto, não deve prosperar.

**Item b.5: aprovação da prova de conceito e consequente habilitação da empresa Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda., apesar de os pareceres técnicos emitidos pela Comissão Especial de Licitação recomendarem sua reprovação, contrariando o princípio do julgamento objetivo**

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio do julgamento objetivo

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades:

a) de acordo com a Comissão Especial de Licitação, por ocasião da Prova de Conceito, a licitante Sankhya deixou de atender aos requisitos dos itens 23 (help) e 26 (timeout) do apêndice V do Termo de Referência, conforme descrito em seu relatório. Entretanto, o pregoeiro teria levantado dúvidas e, por isso, solicitou diligências para esclarecer quanto ao atendimento ou não dos itens mencionados (peça 28, p. 4);

b) a diligência promovida junto à empresa Sankhya teria ocorrido nas dependências da Diretoria de Abastecimento da Marinha, com a presença de representantes da Administração e das empresas, bem como um auditor independente responsável por acompanhar, tendo como objetivo esclarecer alguns pontos necessários para a tomada de decisões por parte do Pregoeiro (peça 28, p. 5);

c) o relatório de diligência teria sido ratificado pelo Chefe do Departamento de Informática da DAbM, tendo afirmado ser possível verificar a apresentação dos requisitos dos itens 23 e 26 pela licitante Sankhya de forma satisfatória, proporcionando a percepção de que a empresa seria capaz de fornecer esses dois requisitos na solução própria de software (peça 28, p. 5);

d) já o Pregoeiro, em decisão de recurso administrativo apresentado pelas empresas MXM sistemas e serviços de informática S.A., Totvs S.A. e Kway Logística LTDA., teria destacado que a diligência por ele solicitada não teria por fim refazer ou alterar o resultado da POC, mas sim buscar outras opiniões técnicas, de modo a contribuir para a tomada de decisão a respeito da ratificação ou não do apurado pela Comissão Especial de Licitação (peça 28, p. 5)

Informações Prestadas pela empresa Sankhya – MB (peça 50):

a) de início, o Pregoeiro apresentou uma opção help na tela e solicitou 1h30 para solucionar o problema apresentado durante a POC referente ao RNF-0047, o que não comprometeria a execução do objeto a ponto de inferir que a licitante não seria capaz de prover a solução;

b) o Pregoeiro também aduziu que a Comissão Especial não permitiu um tempo mínimo para que execução do requisito pela licitante Sankhya, frisando que este já se encontrava *presente na estrutura da solução apresentada*. Informou que o instrumento convocatório não prevê número de tentativas e tempo para tanto (vinculação ao edital);

c) ademais, as diligências promovidas teriam afastado dúvidas quanto à possibilidade de cumprimento do objeto pela empresa Sankhya (peça 50, p. 6).

Análise:

24. O relatório de análises da proposta da empresa Sankhya foi juntado a este processo por meio da peça 45. Mesmo após a proposta de subcontratação da empresa mercado eletrônico, a empresa não obteve êxito pleno em seu intento de se habilitar, sendo inicialmente reprovada na prova de conceito.

25. Na peça 34, na decisão do recurso apresentado, o Pregoeiro do certame informa o seguinte, no que é essencial para o deslinde deste processo:

Em relação ao requisito nº 26, em que pese a configuração timeout não ter funcionado após 6 tentativas, o Pregoeiro e o Ordenador de Despesas entendeu que a conduta da Comissão Especial de Licitação foi desarrazoada ao interesse público e com excesso de formalismo em não oportunizar a apresentação do requisito nº 26 após o almoço (mediante pedido gravado em vídeo pela Sankhya), item inclusive que poderia ser esclarecido o seu funcionamento em sede de diligência com qualquer cliente da empresa recorrida.

#### CONCLUSÃO

(...)

Caso a Autoridade Competente não mantenha a decisão apresentada pelo Pregoeiro acima, de habilitação da Licitante Sankhya, sou favorável a uma reavaliação na inabilitação da Licitante MXM, devendo passar por uma nova análise técnica no que tange aos itens 25 e 28 descumpridos na POC.

26. De fato, quanto a este ponto, fica claro que houve tratamento pouco isonômico entre as duas primeiras colocadas, em que pese não haver diferença significativa entre as propostas apresentadas: à empresa Sankhya foram dadas seis oportunidades de refazimento dos testes, conforme aponta o parecer do pregoeiro. Já para a empresa MXM tem-se claro que o tratamento não seguiu a mesma linha.

27. Ocorre, de toda sorte, que o certame se encontra suspenso, por ordem judicial. Assim, não é possível, ainda que momentaneamente, determinar à UJ que oportunize o mesmo tratamento à empresa MXM que foi concedido à empresa Sankhya, sob pena de se estimular o descumprimento de ordem judicial. Mas é possível dar ciência à UJ que no PE 33/2022 ocorreu flagrante violação ao princípio da isonomia, já que não se garantiram as mesmas oportunidades de saneamento das propostas entre a primeira colocada originária (empresa MXM) e a empresa que teve sua proposta homologada (empresa Sankhya), o que se evidenciou pelas diversas oportunidades que teve esta última de tentar comprovar a viabilidade técnica de execução, no que não teve êxito e, ainda assim, foi proposta sua homologação. Ainda que a ciência seja, por ora, a melhor providência, cabe ressaltar que nada impede que esta Corte no futuro, ao promover o acompanhamento da licitação, caso prossiga, ou do novo certame, caso empreendido, apure a conduta dos agentes públicos envolvidos e adote medidas mais incisivas, inclusive de cunho sancionatório, caso julgue necessário.

**Item b.6: ausência de justificativas na decisão do recurso pela autoridade competente, tendo em vista as considerações registradas pelo pregoeiro em sua decisão, descumprindo o princípio da motivação e os incisos I, V e VII do art. 50 da Lei 9.784/1999**

Fundamento legal ou jurisprudencial: incisos I, V e VII e § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999

a) as justificativas e esclarecimentos foram prestados pelo Ordenador de Despesas, conforme o contido no item 3 do documento de decisão da autoridade competente (peça 28, p. 6).

Informações Prestadas pela empresa Sankhya – MB (peça 50):

a) as autoridades teriam motivado de forma cabal suas decisões (peça 50, p. 6).

#### Análise:

28. Dada a criticidade da situação exposta, caberia à autoridade decisória ser mais explícita e minudente quanto a decisão que adotou, de modo a evidenciar, de fato, o pensamento que norteou seu ato. Nos termos já examinados na instrução anterior:

25. A decisão da autoridade competente (peça 12), porém, foi lacônica, sem a explicitação dos motivos que o levaram a concluir pela denegação dos recursos. A Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assim determina quanto à motivação dos atos administrativos:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

(...)

V – decidam recursos administrativos;

(...)

VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

26. A necessidade de motivação se torna ainda mais necessária ante as dúvidas externadas pelo pregoeiro em sua decisão, não cabendo, no caso, a mera conclusão pela denegação do recurso.

29. Assim, em linha com a análise promovida anteriormente, cumpre dar ciência à unidade jurisdicionada que a decisão da autoridade competente quanto aos recursos manejados em desfavor do PE 33/2022 foi lacônica, sem a explicitação dos motivos que o levaram a concluir pela denegação, em oposição aos incisos I, V e VII e § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

#### Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

a) por meio do expediente constante da peça 46 deste processo, a UJ informa que:

2. Cumpre ressaltar que o objetivo da licitação em foco, a contratação de sistema ERP (Enterprise Resource Planning), é vital para a operacionalização e gestão das atividades de abastecimento, em apoio à manutenção dos meios operativos da Marinha do Brasil, em especial aqueles que estão sendo incorporados por meio do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e do Programa das Fragatas "Classe Tamandaré" (FCT).

3. Dessa forma, a decisão quanto à resolução do presente pregão é de extrema relevância para o Sistema de Abastecimento da Marinha, a fim de permitir o início da implementação deste projeto, em benefício da gestão do ciclo de vida dos meios operativos.

#### Análise:

30. Ainda que se compreenda a argumentação da MB, o fato é que o PE 33/2022 se encontra suspenso judicialmente. Assim, as ciências propostas em nada atrasarão o certame e, diferente, poderão contribuir para a melhoria dos processos de contratação por parte da organização militar.

31. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**.

32. Será proposta, portanto, a realização de ciência, na forma descrita nesta instrução.

#### **Conclusão**

33. Diante do exposto, propõe-se o conhecimento da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

34. Quanto aos indícios de irregularidades apontado pelo denunciante, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, apreciar o mérito dos presentes autos, pela procedência parcial.



35. Além do mais, como o certame se encontra suspenso por ordem judicial, compreende-se que as ciências propostas poderão contribuir para o aprimoramento da licitação, caso retomada, ou do novo certame que venha ser empreendido em seu lugar.

#### F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?	Não
---	-----

#### G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido do representante de <u>ingresso aos autos</u> ?	Não
Há pedido de <u>informações/vistas/cópia</u> do processo?	Não
Há pedido de sustentação oral?	Não

#### H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?	Sim
--	-----

NÚMERO DO TC	DESCRIÇÃO SUMÁRIA	ESTADO ATUAL	SITUAÇÃO ATUAL
003.582/2023-0	Representação da MXM sobre o Pregão 33/2022. Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário	Encerrado	Arquivado.
022.588/2023-0	Monitoramento do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário	Encerrado	Arquivado
Há processos apensos?			Não

#### I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Em virtude do exposto, propõe-se:

36.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

36.2. no mérito, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

36.3. dar **ciência** à Diretoria de Abastecimento da Marinha - DabM, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 33/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) a apresentação de proposta com alteração no apêndice técnico de funcionalidades em comparação com a proposta inicialmente cadastrada no Comprasnet pela licitante Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. após o retorno à fase de aceitação/julgamento das propostas, prevendo-se subcontratação que antes não havia sido cogitada, caracterizou retorno à fase de apresentação de propostas, descumprindo o item 9.4.1 do Acórdão 1.391/2023-TCU-Plenário;

b) ocorreu violação ao princípio da isonomia, já que não se garantiram as mesmas oportunidades de saneamento das propostas entre a primeira colocada originária (empresa MXM) e a empresa que teve sua proposta homologada (empresa Sankhya), o que se evidenciou pelas

diversas oportunidades que teve esta última de tentar comprovar a viabilidade técnica de execução, no que não teve êxito e, ainda assim, foi proposta sua homologação;

c) a decisão da autoridade competente quanto aos recursos manejados em desfavor do Pregão Eletrônico 33/2022 foi lacônica, sem a explicitação dos motivos que o levaram a concluir pela denegação, em oposição aos incisos I, V e VII e § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;

36.4. **informar** à Diretoria de Abastecimento da Marinha - DabM e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

36.5. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

---

AudContratações, 3ª Diretoria, em 5/6/2024.

(Assinatura Eletrônica)

Sandro Henrique Maciel Bernardes  
AUFC, matrícula 4585-3

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Ofício 028.884/2024-SEPROC

Processo: 005.423/2024-4

Órgão/entidade: Marinha - Centro de Controle Interno da Marinha - CCIMAR

Destinatário: CENTRO DE CONTROLE INTERNO DA MARINHA

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao CENTRO DE CONTROLE INTERNO DA MARINHA pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 02/07/2024

*(Assinado eletronicamente)*

MARCIO FERREIRA PEREIRA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.

EM BRANCO



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 2ª REGIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA (PRU2R/CGJ)



**OFÍCIO n. 00076/2024/CGJ2R/PRU2R/PGU/AGU**

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2024.

Ao Senhor(a) Responsável pela CONSULTORIA JURÍDICA-ADJUNTA JUNTO AO COMANDO DA MARINHA

**NUP: 00412.030422/2023-62 (REF. 5119696-67.2023.4.02.5101)**

**INTERESSADOS: TOTVS S.A. E OUTROS**

**ASSUNTOS: EDITAL E OUTROS**

Senhor(a) Consultor(a),

1. Sirvo-me do presente para informá-lo que foi proferida sentença no **Mandado de Segurança nº 5119696-67.2023.4.02.5101** impetrado pela TOTVS S.A. em face de ato do PREGOEIRO DA DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA e ORDENADOR DE DESPESAS DA DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA.

2. A referida sentença concedeu a segurança no seguinte sentido:

**DISPOSITIVO**

**JULGO PROCEDENTE O PEDIDO**, nos termos do inciso I do art. 487 do CPC, para, confirmando a decisão liminar proferida no **evento 10. DESPADECL. ANULAR** o ato administrativo que habilitou SANKHYA no Pregão Eletrônico nº33/2022 (**evento 1. EDITAL7**), realizado pela Marinha do Brasil, em 27.10.2023, conforme Registro de Mensagens da Sessão Pública do Pregão nº 33/2022 da Diretoria de Abastecimento da Marinha (**evento 1. ATA10**, fl. 1), e todos os atos subsequentes.

Eventual prosseguimento do certame a partir da fase de julgamento deverá levar em consideração as propostas nos exatos termos daquelas originariamente oferecidas.

A presente determinação não representa impeditivo para que a autoridade impetrada – no exercício de seu poder de autotutela – decida acerca da necessidade de retorno a alguma fase anterior, nesse caso, respeitando-se o rito previsto nas normas de regência e nos princípios declinados na fundamentação, ou até mesmo da anulação do certame, se for o caso.

Condene a ré SANKHYA no reembolso das custas adiantadas pela impetrante.

Sem honorários advocatícios sucumbenciais, a teor do disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/09 e das Súmulas n. 105 do STJ e n. 512 do STF.

Sentença sujeita à Remessa Necessária.

Registre-se. Publique-se. Intimem-se.

3. A sentença proferida confirma a liminar anteriormente deferida, razão pela qual fica ratificado o **PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA nº 00147/2023/CGJ2R/PRU2R/PGU/AGU**, devendo ser procedida a **anulação do ato administrativo que habilitou SANKHYA no Pregão Eletrônico nº33/2022 (evento 1. EDITAL7), realizado pela Marinha do Brasil, em 27.10.2023.**

4. Neste contexto, encaminho para ciência e cumprimento e questiono sobre o interesse da Marinha do Brasil em recorrer da sentença proferida através do recurso de apelação.

5. Solicito a resposta no prazo de 7 dias corridos.

Atenciosamente,

JOÃO PAULO LAWALL VALLE  
Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO LAWALL VALLE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1581821836 e chave de acesso 9bdc1d3b no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO LAWALL VALLE. Data e Hora: 06-08-2024 13:40. Número de Série: 59783463469678192634900388853. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO DA 2ª REGIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA (PRU2R/CGJ)



**PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA nº 00147/2023/CGJ2R/PRU2R/PGU/AGU**

PROCESSO JUDICIAL: 5119696-67.2023.4.02.5101

NUP: 00412.030422/2023-62 (REF. 5119696-67.2023.4.02.5101)

INTERESSADOS: TOTVS S.A. E OUTROS

ASSUNTOS: EDITAL E OUTROS

**Ref.: E-mail encaminhado em 27/11/2023, pela Diretoria de Abastecimento da Marinha**

Trata-se de análise da força executória de decisão judicial proferida nos autos do processo em referência consoante determinação do art. 6º da Portaria AGU nº 1.547/2008.

Seguem as informações relativas à análise da força executória:

- o **Nº do Processo:** 5119696-67.2023.4.02.5101
- o **Juízo:** 10ª Vara Federal do Rio de Janeiro
- o **Impetrante:** TOTVS S.A. (CNPJ 53.113.791/0001-22)
- o **Impetrados:** PREGOEIRO DA DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA e ORDENADOR DE DESPESAS DA DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA
- o **Multa em caso de descumprimento:** não
- o **Providência a ser cumprida:** Deferida a tutela provisória de urgência, para suspender a realização de adjudicação do objeto, ou de seus efeitos se a adjudicação já tiver ocorrido, e posteriores fases do Pregão Eletrônico nº 33/2022 (evento 1, EDITAL7), realizado pela Marinha, sem prejuízo da análise de eventuais recursos administrativos pela Autoridade Administrativa para, se assim entender, exercer o seu poder de autotutela.
- o **Termo inicial:** no prazo de dez dias, contados da intimação dos impetrados em 23/11/2023
- o **Executoriedade da decisão:** provisória, em razão da ausência do trânsito em julgado
- o **TIPO DE DECISÃO:** ( ) liminar ( X ) tutela de urgência ( ) sentença ( ) acórdão

TOTVS S.A. impetrou mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato do Pregoeiro da Diretoria de Abastecimento da Marinha e do Ordenador de Despesas da Diretoria Abastecimento da Marinha, objetivando (i) *suspender todo e qualquer prosseguimento do Pregão Eletrônico nº 33/2022, até o julgamento final do feito, ordenando que a autoridade coatora se abstenha de realizar quaisquer atos para o prosseguimento do certame ou da contratação, tais como o recebimento das garantias, assinatura do contrato e o início da sua execução, ou quaisquer outros atos de prosseguimento do procedimento licitatório que impliquem prejuízos à TOTVS ou à administração pública;* (ii) *subsidiariamente, na hipótese de, no momento da apreciação do pedido liminar, já tenha ocorrido algum ato subsequente à homologação e adjudicação, tal como a assinatura do contrato, que então seja determinada a suspensão dos efeitos destes atos, até o julgamento final do feito.*

Proferida a decisão do evento 10 que deferiu a tutela provisória de urgência, "para suspender a realização de adjudicação do objeto, ou de seus efeitos se a adjudicação já tiver ocorrido, e posteriores fases do Pregão Eletrônico nº 33/2022 (evento 1, EDITAL7), realizado pela Marinha do Brasil, sem prejuízo da análise de eventuais recursos administrativos pela Autoridade Administrativa para, se assim entender, exercer o seu poder de autotutela".

Informo que os autos virtuais podem ser integralmente consultados no endereço eletrônico: <https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/>, utilizando-se o login: ministerio02 e a senha: Ministerio@02#.

Ante o exposto, encaminhe-se o presente Parecer à Diretoria de Abastecimento da Marinha, em resposta ao expediente em referência, para ciência e cumprimento – atestando a executoriedade da decisão que deferiu a tutela de urgência, nos moldes indicados acima.

Rio de Janeiro, 28 de novembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

ANDRÉA DE MOURA SOARES  
Subprocuradora Regional da União da 2ª Região  
Procuradoria Regional da União da 2ª Região/PGU/AGU



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE MOURA SOARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1352342819 e chave de acesso ae4534bb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE MOURA SOARES. Data e Hora: 28-11-2023 11:28. Número de Série: 54359539433169625461837494964. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**10ª Vara Federal do Rio de Janeiro**

Av Rio Branco, 243, anexo II - 12o. andar - Bairro: Centro - CEP: 20040-009 - Fone: (21)3218-8104 - Email: 10vf@jfrj.jus.br



**MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL Nº 5119696-67.2023.4.02.5101/RJ**

**IMPETRANTE:** TOTVS S.A.

**IMPETRADO:** PREGOEIRO - MARINHA DO BRASIL - RIO DE JANEIRO

**IMPETRADO:** ORDENADOR DE DESPESAS - MARINHA DO BRASIL - RIO DE JANEIRO

**SENTENÇA**

**TOTVS S.A.** impetrou o presente mandado de segurança pretendendo:

- (i) "*declarar nulo Ato Coator, ao admitir a apresentação da NOVA PROPOSTA pela SANKHYA, na fase de habilitação, o que alterou a substância da PRIMEIRA PROPOSTA, em violação aos artigos 26, §6º e 47, ambos do Decreto nº 10.024/2019 e do item 5.6 do Edital, reconhecendo que somente a PRIMEIRA PROPOSTA pode ser apreciada*";
- (ii) "*declarar a nulidade da habilitação da SANKHYA pautada na NOVA PROPOSTA, na subcontratação da MERCADO ELETRÔNICO e nos documentos apresentados de modo intempestivo no curso da fase de aceitação/julgamento de proposta, também anulando os atos a ela subsequentes*";
- (iii) "*declarar a inabilitação da SANKHYA, em observância ao Acórdão proferido pelo TCU, na medida em que, na PRIMEIRA SESSÃO, apresentou proposta que não atende aos requisitos técnicos do Edital (a solução ofertada supera o limite de 20% de extensões, o que é vedado pelo item 3.3.3.3.3 do Termo de Referência)*" OU;
- (iv) "*alternativamente, caso aceita a apresentação de NOVA PROPOSTA, acolher o parecer técnico da Comissão Especial de Licitação, que expressamente reconheceu que a NOVA PROPOSTA da SANKHYA não atende ao objeto do Edital, por não oferecer solução integralmente on premise, de modo que desatende o item 1.1 do Edital e item 3.3.1.5. do Termo de Referência*";
- (v) "*determinar a retomada da licitação com a análise dos documentos de habilitação das demais propostas remanescentes, determinando que, na fase de aceitação/julgamento de proposta, a Autoridade Coatora avalie as propostas e documentos previamente apresentados pelos licitantes, em fase apropriada, vedada a admissão de sua substituição ou reapresentação, admitida apenas a alteração de suas datas de validades*";
- (vi) "*declarar a nulidade de todo e qualquer ato subsequente ao Ato Coator eventualmente realizado, tais como a adjudicação do objeto da licitação, a homologação do resultado da licitação, a celebração do contrato ou quaisquer outros atos relacionados à execução do objeto do Edital*";
- (vii) "*seja redesignada Comissão Técnica, formada por servidores integrantes do corpo técnico da Marinha, com competência para realização da Prova de Conceito e emissão de parecer técnico, considerando a declaração do próprio Pregoeiro sobre a matéria transcender o seu conhecimento técnico, assim como do Sr. Ordenador de Despesas*";
- (viii.) "*na remota hipótese de este MM. Juízo concluir que não é possível declarar a inabilitação da SANKHYA desde logo, determinar a retomada da avaliação da proposta e da habilitação da SANKHYA com base na PROPOSTA ORIGINÁRIA e na documentação apresentada de modo tempestivo, na PRIMEIRA SESSÃO, admitida apenas a alteração de suas datas de validades*".

Custas parcialmente recolhidas no evento 5, CUSTAS2.

Tutela provisória de urgência deferida no evento 10, DESPADEC1. Essa decisão foi mantida pelo TRF2 quando do julgamento do Agravo de Instrumento processo 5019723-19.2023.4.02.0000/TRF2, evento 28, ACOR2

Informações da autoridade impetrada no evento 22, INF\_MAND\_SEG1.

Manifestação da interessada SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO LTDA. no evento 38, PET2 e evento 48, ALEGAÇÕES1.

Manifestação da impetrante no evento 40, PET1.

Manifestação do Ministério Público Federal no evento 47, PARECER1.

Manifestação da UNIÃO no evento 54, PET1.

Autos conclusos para sentença.

Argumentos da parte autora /do impetrante :

(i). Narra que a "A União, por meio da Diretoria de Abastecimento da Marinha, lançou o Pregão Eletrônico nº 33/2022 ('EDITAL') (Doc. 03) para a 'contratação de Solução de tecnologia da informação e comunicação Integrada de Software ERP (Enterprise Resource Planning), na modalidade on premise, na modalidade de licenciamento perpétuo e flutuante, com fornecimento dos serviços de implantação, gestão de mudança organizacional, capacitação, técnico especializado e suporte técnico e manutenção, visando a apoiar os macroprocessos funcionais de abastecimento da Marinha do Brasil'. Cumpre destacar a exigência de solução on premise – ou seja, operada e hospedada no Centro de Dados da Marinha do Brasil –, e o fato deste requisito integrar o próprio objeto da contratação".

(ii) Houve, inicialmente, a inabilitação das empresas MXM, SANKHYA e KWAY e habilitação da TOTVS, declarada vencedora do certame.

(iii). A empresa MXM, insatisfeita com esse resultado, apresentou representação perante o Tribunal de Contas da União que, nos termos do acórdão nº 1.391/2023, determinou o retorno do certame à fase de julgamento, anulando a inabilitação da empresa MXM e atos subsequentes, preservando-se os atos antecedentes, notadamente as fases de apresentação de propostas e dos documentos de habilitação.

(iv) O acórdão do TCU também reconheceu como correta a inabilitação da SANKHYA anterior à representação formulada pela MXM.

"PRIMEIRO – A INABILITAÇÃO DA SANKHYA FOI RECONHECIDA COMO CORRETA: o TCU analisou as razões pelas quais a licitante SANKHYA foi inabilitada na PRIMEIRA SESSÃO, reconhecendo a inabilitação correta por efetivo descumprimento de requisito essencial do Edital. Isso, porque, ao analisar a proposta da SANKHYA, constatou-se que o total de customizações 'corresponderia a 21,5% do total, percentual que extrapola o limite editalício de 20%' (p. 04 do Voto, Doc. 04). Em razão disso, concluiu o TCU que haveria 'necessidade de desenvolvimento de módulos, o que, nos termos previstos no instrumento convocatório, impede que tal mecanismo seja classificado como parametrização' (p. 05 do Voto, Doc. 04)".

"SEGUNDO – AO REFORMAR APENAS A INABILITAÇÃO DA MXM, ORDENOU A RETOMADA DO CERTAME A PARTIR DA ETAPA DE ACEITAÇÃO DAS PROPOSTAS. O Acórdão do TCU acolheu os fundamentos apresentados pela MXM, determinando à Diretoria de Abastecimento da Marinha que: 9.4.1. anule a inabilitação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., bem como os demais atos subsequentes, e promova o retorno do certame à fase de aceitação/julgamento de propostas, uma vez que tal eliminação foi indevidamente fundamentada no subitem 9.11.6 do edital, sob o argumento de que o módulo AWMaterial não atenderia, valendo-se de requisito de qualificação técnico-operacional para avaliação das especificações do objeto ofertado, em afronta aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório e em desacordo com o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;".

(v). Reiniciado o trâmite do certame a participante MXM foi novamente inabilitada.

Como decorrência, a autoridade impetrada requereu que os demais licitantes estivessem na posse de sua proposta e demais documentos com validade atualizada para os próximos passos do certame.

Todavia, a autoridade impetrada permitiu, indevidamente, que SANKHYA apresentasse nova proposta instruída com documentos inéditos, tendo tal empresa sido declarada vencedora do certame, em violação ao que veio a ser decidido pelo TCU, ao art. 47 do Decreto nº 10.042/2019 e ao item 23.4 do edital.

"A Autoridade Coatora declarou a SANKHYA vencedora de certame após (i) permitir a ela corrigir vícios materiais que acometiam sua proposta originária e substituí-la por nova proposta durante a etapa de habilitação, alterando a proposta substancialmente, em violação ao artigo 47 do Decreto nº 10.024/2019, muito após o encerramento da fase apropriada à submissão de propostas; (ii) admitir a juntada de novos documentos obrigatórios, de modo intempestivo, pois apresentados após a etapa prevista no Edital; (iii) conferir a ela tratamento privilegiado, incluindo diligências estranhas ao Edital e não oportunizadas às demais licitantes; (iv) contrariar parecer da Comissão Técnica, que opinou pela inabilitação da SANKHYA por desatendimento de requisitos editalícios; (v) afastar exigência técnica editalícia central à contratação, que inclusive qualifica o objeto da licitação; e (vi) proferir decisão eivada de vícios de motivação, com fundamentação que não se sustenta, para habilitá-la".

(vi). Houve inequívoca inovação ilegal da proposta por SANKHYA.

A fase de habilitação é posterior à apresentação da proposta, sendo que os licitantes somente podem retirar ou substituir propostas até a abertura da sessão pública, conforme artigo 26, §6º, do Decreto 10.024/2019 e Item 5.6 do Edital.

SANKHYA foi inabilitada por sua proposta original prever a prestação do serviço por meio de solução 100% própria e que, por isso, resultaria na customização da solução em percentual superior ao limite de 20% estabelecido em Edital.

Aberta a oportunidade para reapresentação da proposta, SANKHYA substituiu a proposta original por nova proposta que não mais registra a prestação do serviço por solução 100% própria, mas que agora prevê a

subcontratação da empresa MERCADO ELETRÔNICO, tendo tal fato sido reconhecido pela autoridade impetrada.

"A inovação da proposta é fato indisputável e reconhecido pela própria Comissão Especial de Licitação. Neste sentido, há manifestação inequívoca na ATA DA SESSÃO (Doc. 06), de 02/10/2023, na qual o R. Pregoeiro registra que a SANKHYA 'apresentou a subcontratação da empresa MERCADO ELETRÔNICO, diferentemente da documentação enviada à época da primeira fase de habilitação/julgamento das propostas'."

(vi). A nova proposta apresentada por SANKHYA também não atende aos requisitos do edital.

"É que, mesmo considerando a NOVA PROPOSTA, a Comissão Especial de Licitação entendeu que a solução ofertada pela SANKHYA não atendia aos requisitos editalícios e devia ser inabilitada. Isso porque o software ofertado pelo MERCADO ELETRÔNICO é hospedado em nuvem pública, e não on premise (no próprio espaço físico da Marinha), conforme exigido pelo Edital e pela descrição do objeto da licitação".

"De acordo com os atos subsequentes registrados na ATA DA SESSÃO (Doc. 06), o R. Pregoeiro, surpreendentemente, não adere ao entendimento da Comissão Especial de Licitação, e designa nova oportunidade, não prevista no Edital, para a SANKHYA e a MERCADO ELETRÔNICO apresentarem esclarecimentos sobre a solução ofertada, fixando data para uma apresentação presencial – conduta manifestamente distinta daquela adotada ao inabilitar a MXM.

44. Após a realização da referida apresentação, o r. Pregoeiro reabre a sessão e, como também registrado na ATA DA SESSÃO (Doc. 06), profere sua decisão e declara a SANKHYA aprovada na Prova de Conceito (contrariando a opinião da Comissão Especial da Licitação) e habilitada.

45. A decisão fundamenta-se, em síntese: (i) na ideia de que sobre serviços subcontratados não incidem às exigências editalícias, dispensando comprovação de atendimento das condições fixadas em Edital14; (ii) em opinião do Chefe do Departamento de Informática e de Auditor Independente, figura externa ao quadro da Marinha, não prevista em Edital e estranha ao ordenamento jurídico aplicável15; (iii) em base principiológica abstrata, suscitando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade para afastar exigências editalícias com base em "jurisprudência pátria" referida de modo genérico16; e (iv) na busca pela solução mais adequada economicamente na gerência da coisa pública, de acordo com a relação custobenefício17."

(vii). A nova proposta veio instruída com documentos inéditos, intempestivamente apresentados.

"81. Caso fosse a intenção de utilizar-se de empresa subcontratada, SANKHYA deveria ter demonstrado documentalmente, no ato do prazo estipulado para o cadastramento das propostas e documentos de habilitação, assim como fizeram as demais licitantes que se utilizaram desta possibilidade, à exemplo da própria MXM (anteriormente inabilitada pelo não atendimento dos requisitos técnicos do edital). Não tendo assim procedido, não pode fazê-lo posteriormente como acabou fazendo.

82. Para além disso, na inclusão posterior da Declaração da Fabricante da solução, documento que deveria constar originalmente na proposta ("e", item 12.3.3.3.2., do TR), e de informações que, nos termos do Edital ("b", item 12.3.3.3.2, do TR), deveriam constar na Carta de Credenciamento, também há ato coator manifesto e ilícito. Isso porque tais inclusões não se destinam à correção de omissões ou irregularidades irrelevantes, nem de meros esclarecimentos, mas de oportunizar à SANKHYA, em detrimento da isonomia com as demais licitantes, corrigir inobservâncias editalícias que deveriam conduzir a sua inabilitação.

83. Além destas irregularidades, é importante ressaltar que, ainda que fosse permitida a inclusão de documentação nova após o encerramento da sessão, o r. Pregoeiro também não realizou de forma isonômica a concessão de prazo para o cumprimento da diligência. Como comprova a Ata da Sessão (Doc. 06), à SANKHYA foram concedidos dias para apresentar a documentação complementar, em desacordo com o prazo de duas horas expressamente previsto no EDITAL".

(viii) A fundamentação da decisão administrativa que habilitou a SANKHYA possui vício em sua fundamentação.

"104. A fundamentação da decisão administrativa que habilitou a SANKHYA, proferida pelo r. Pregoeiro em 27/10/2023 e registrada na ATA DA SESSÃO, adota as seguintes premissas decisórias: (i) a parcela de serviços subcontratados não se submetem às exigências editalícias, dispensando comprovação de atendimento das condições fixadas em Edital; (ii) posicionamentos favoráveis à habilitação por parte do Chefe do Departamento de Informática e de Auditor Independente, figura inédita no processo; (iii) a possibilidade de afastamento de exigências editalícias com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade29; e (iv) a busca pela solução mais adequada economicamente na gerência da coisa pública, de acordo com a relação custo-benefício".

"Quanto ao primeiro argumento: O R. Pregoeiro incorreu em grave nulidade ao simplesmente dispensar a SANKHYA de comprovar o atendimento dos requisitos técnicos da parte da solução que seria executada pela Subcontratada MERCADO ELETRÔNICO".

"Quanto ao segundo argumento, a Portaria nº 148/DabM, de 05 de setembro de 2023, designou a Comissão Especial de Licitação, cuja designação foi para acompanhamento técnico do certame. Essa comissão, por sua vez, analisando a solução ofertada pela SANKHYA, concluiu que a ferramenta MERCADO ELETRÔNICO "não atende aos Requisitos Não Funcionais RNF-0163 e RNF-0218, transcritos a seguir, e também não se enquadra no objeto da licitação.

115. No entanto, o R. Pregoeiro simplesmente deixou de tomar em consideração o parecer da Comissão Especial de Licitação, adotando a opinião de um terceiro estranho ao certame".

"123. Quanto ao terceiro argumento, sustenta o Sr. Pregoeiro a possibilidade de afastar a exigência editalícia de

*solução on premise com base em remissão genérica aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e a suposto amparo de "jurisprudência pátria", sem, contudo, apontar nenhum precedente aplicável".*

*"127. Quanto ao quarto argumento, importa saber que a busca pela contratação mais econômica para a Administração Pública não autoriza declarar vencedor àquele que, a despeito de descumprir os requisitos exigido pelo Edital e impostos aos demais licitantes, apresente a proposta com menor valor. Compreensão distinta, como aquela exarada na r. decisão, representa a completa subversão dos princípios que norteiam a contratação pública e que vinculam a contratação aos parâmetros editalícios. Demais disso, a aplicação deste entendimento deveria esvaziar a fase de habilitação e, no caso concreto, conduzir à contratação da MXM, licitante que no âmbito deste pregão ofertou a proposta de menor valor".*

Informações da autoridade impetrada:

(i). O Pregão Eletrônico nº 33/2022 foi objeto de representação no TCU, movida por MXM SISTEMAS, em razão de sua inabilitação. Até então, o encadeamento de atos administrativos ocorreu da seguinte forma: inabilitação do licitante MXM SISTEMAS (1º colocada na fase de lances) em 08/12/2022; Inabilitação do licitante SANKHYA JIVA (2º colocada na fase de lances) em 14/12/2022; Recusa da Proposta da Empresa KWAY LOGÍSTICA (3º colocada na fase de lances) em 15/12/2022; Habilitação da Empresa TOTVS S/A (4º colocada na fase de lances) em 16/12/2022.

(ii). Os apontamentos do corpo técnico do TCU, constantes de relatório que instruiu o processo administrativo perante a corte de contas, indicam o seguinte:

I - Não restou justificada a desclassificação/inabilitação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., com base na exigência contida no item 9.11.6 do edital;

II - A definição do percentual máximo de customização foi matemática, baseada no grau de compatibilidade das soluções prontamente disponibilizadas pelas licitantes à totalidade do objeto licitado, sem qualquer avaliação técnica que definisse a partir de qual percentual a execução do objeto poderia ser comprometida;

III - Foi constatado que a empresa SANKHYA, que apresentou a segunda melhor proposta no certame, no valor de R\$ 17.803.875,60 (R\$ 3.797.553,40 inferior à da licitante TOTVS S.A.), foi inabilitada porque ultrapassou o percentual limite de 20% de customização, apresentando o percentual de 21,5% de customização, uma diferença que aparentemente não comprometeria a execução do objeto;

IV - Relata que os critérios utilizados pela Comissão Especial de Licitação para a avaliação das ferramentas subcontratadas não podem partir do referencial de uma solução idêntica à licitada.

(iii). Como decorrência, o TCU proferiu o Acórdão nº 1391/23 - Plenário (Anexo B), em que constam as seguintes determinações:

*"9.4.1. Anule a inabilitação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., bem como os demais atos subsequentes, e promova o retorno do certame à fase de aceitação/julgamento de propostas, uma vez que tal eliminação foi indevidamente fundamentada no subitem 9.11.6 do edital, sob o argumento de que o módulo AWMaterial não o atenderia, valendo-se de requisito de qualificação técnico-operacional para avaliação das especificações do objeto ofertado, em afronta aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório e em desacordo com o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;*

*9.4.2. Avalie se os profissionais elencados na composição da equipe técnica designada para a execução do objeto, independentemente das denominações dos cargos, possuem as experiências mínimas e as habilidades postuladas no instrumento convocatório, levando-se em consideração o dinamismo inerente ao mercado de TI e as diferentes possibilidades de gerenciamento de atribuições, bem como a capacidade técnico-operacional demonstrada pelo licitante, em vista dos princípios da razoabilidade e do interesse público".*

(iv). A autoridade impetrada defende ter dado fiel cumprimento ao acórdão do TCU, retornando o certame à fase de aceitação e julgamento da proposta, permitindo-se que fosse reenviada a proposta atualizada e os demais documentos de habilitação que porventura tivessem perdido sua validade.

*"Em virtude dos demais atos subsequentes terem sido anulados, conforme item 9.4.1 do Acórdão supramencionado, em continuidade ao processo, passou-se para análise da proposta e dos documentos de habilitação da licitante SANKHYA JIVA LTDA, classificada em segundo lugar no certame. Para análise dos documentos subsequentes, o Pregoeiro e a Comissão Especial de Licitação solicitou a todas as demais licitantes o reenvio da proposta atualizada e os demais documentos de habilitação, haja vista que por decurso temporal, alguns documentos já não teriam mais validade jurídica".*

(v). A atualização da proposta operada por SANKHYA não equivale a inovação ilegal, uma vez que manteve inalterado todo o conteúdo apresentado no preenchimento da Proposta de Preço e Planilha de Custos e Formação de Preços.

*"A Diretoria de Abastecimento da Marinha entende que a licitante SANKHYA LTDA. apenas atualizou a proposta anterior, tendo mantido todo o conteúdo apresentado no preenchimento das PROPOSTA DE PREÇOS (Anexo E) e Planilha de Custos e Formação de Preços (Anexo F). Não houve alteração da proposta, cuja descrição do objeto ofertado permaneceu idêntica, assim como foram mantidos o preço total e todos os custos indicados na respectiva planilha orçamentária.*

*O entendimento adotado foi que a subcontratação da empresa Mercado Eletrônico não caracteriza alteração da*

substância da proposta, pois de acordo com o item 12.4.1 do Edital, a CONTRATADA pode subcontratar sem prejuízo de sua responsabilidade, sendo possível para o caso em tela, a subcontratação de até 40% dos requisitos funcionais. Observe o que dispõe o instrumento convocatório sobre a subcontratação (Anexo H)".

"Observa-se que a exigência realizada a respeito da subcontratação, é de que a mesma não pode ultrapassar 40% dos requisitos funcionais dos subsistemas, módulos ou componentes de software integrados que compoñham a Solução Integrada de Software ERP.

No caso que está sob análise, a subcontratação da Mercado Eletrônico foi considerada para atendimento de 11 requisitos funcionais, dentre os 297 exigidos no Edital (o que representa apenas 3,7% do total de requisitos funcionais), o que está amplamente de acordo com Edital. O que se verifica no item 12.4.4 do Termo de Referência, é que a subcontratação dependerá em quaisquer hipóteses de autorização prévia da contratante, podendo inclusive ocorrer a mudança durante a execução do contrato, desde que autorizada pela Contratante".

(vi). Não foram apresentados novos documentos pela SANKHYA.

"No que diz respeito às alegações de DOCUMENTOS NOVOS, verifica-se que não se trata de nenhum documento de habilitação novo relacionado à Licitante SANKHYA LTDA., pois todos os documentos de habilitação da Licitante, quais sejam: Qualificação Econômico-Financeira, Jurídica, Técnica e Fiscal/Trabalhista, da LICITANTE mantiveram-se inalterados, bem como o objeto e o preço da proposta".

(vii). A habilitação técnica de uma licitante tem por escopo a verificação da habilidade ou da aptidão para a execução da pretensão contratual, a qual deve ser proporcional ao objeto contratual, limitando sua restrição aos limites de garantia de cumprimento das obrigações.

(viii). A SANKHYA em nenhum momento foi definitivamente inabilitada do certame.

"A TOTVS S.A. alega que a licitante SANKHYA LTDA já se encontrava inabilitada mediante decisão e pronunciamento do TCU. Ocorre que não houve decisão final, por parte da Autoridade Competente no processo, sobre a habilitação ou inabilitação da empresa SANKHYA LTDA, visto que os Recursos Administrativos interpostos não foram julgados e perderam o objeto em função do retorno do processo à fase de aceitação/julgamento da proposta.

A TOTVS S.A. nos itens 33, 34, 35, 36, 37 e 38 de sua peça alega Direito Líquido e Certo, discorrendo que a determinação do TCU foi do processo retornar a fase de habilitação, e que a SANKHYA LTDA. e a KWAY LTDA. deveriam novamente ser inabilitadas na segunda sessão".

(ix). A proposta da SANKHYA é a que melhor atende o princípio da economicidade.

"Por fim, diante dos argumentos apresentados acima e do relatório emitido pela AudContratações (Anexo A), no entendimento desta Diretoria não restou justificado prosperar a licitação para a próxima colocada ou para a TOTVS (quarta colocada) e onerar os cofres públicos em R\$ 3.797.553,40 (três milhões setecentos e noventa e sete mil quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta centavos), sem antes exaurir por meio de diligência a correção de erros formais e materiais do processo. Aliás, estamos falando da subcontratação de 11 requisitos funcionais, o que representa menos 3% quando comparado aos 481 requisitos funcionais e não funcionais da solução. Para a Diretoria de Abastecimento, não se mostrou coerente a inabilitação técnica de uma licitante que diante da solução ofertada, é fabricante própria de 97% dos requisitos funcionais e não funcionais, e que resolve subcontratar menos de 3% de toda a solução, além de declarar que vai suportar todo o ônus".

(x). A proposta da SANKHYA cumpre os parâmetros técnicos previstos no edital.

"Em que pese a Comissão Especial de Licitação ter reprovado por somente operar em nuvem, merece esclarecer que houve a solicitação de apoio técnico de outros especialistas, conforme amparo do parágrafo único do Art. 17, do Decreto 10.024/2019, visto que o relatório emitido pela AudContratações constatou diversas inconsistências na atuação da referida Comissão Especial de Licitação, principalmente em relação a avaliação de ferramentas subcontratadas".

"Assim sendo, foi emitido relatório pelo Encarregado da Divisão de Criptologia e Segurança em Sistemas do Centro de Análises de Sistemas da Marinha (ANEXO - G), o mesmo ressaltou que a forma de comercialização para usuários finais, não define uma limitação técnica da solução, cabendo à empresa que subcontratou o serviço "MERCADO ELETRÔNICO" garantir todos os requisitos necessários para que a aplicação seja processada em local determinado pela Marinha, bem como não foi encontrada nenhuma inviabilidade técnica à oferta apresentada pela empresa SANKHYA".

"Além disso, após extensas buscas pela Equipe de Licitação da Diretoria de Abastecimento da Marinha, não foi encontrado no edital a restrição de ferramentas complementares que são comercializadas na modalidade Software como Serviço (SaaS) e que podem ser implantadas onpremise".

(xi). Conclui pela legalidade dos procedimentos adotados e a denegação da segurança.

Argumentos de SANKHYA:

(i). O acórdão nº 1.391/2023 TCU não inabilitou SANKHYA, se limitando a determinar o retorno do pregão à fase de aceitação/julgamento de propostas, com a anulação dos atos subsequentes, o que inclui os atos relacionados ao primeiro exame de sua habilitação.

"4. Resta evidenciado que, ao contrário do que deseja fazer crer a Impetrante, não houve inabilitação da Sankhya, não só porque todos os atos relacionados ao exame de sua habilitação foram anulados, com o retorno do certame a momento anterior, mas também porque restava pendente de julgamento o recurso administrativo interposto contra a decisão do pregoeiro. Portanto, não houve sequer julgamento da habilitação da Sankhya, sendo inverídica a afirmação de que a empresa havia sido inabilitada.

5. A suposta inabilitação da Sankhya em razão de extrapolação do limite de customizações não deve ser, sequer, considerada como argumento, o que foi utilizado pela Impetrante com intuito exclusivo de causar tumulto processual".

(ii). A proposta atualizada não inovou nas entregas e preços, atendendo ao previsto no edital. A única alteração ocorreu na forma de entrega da funcionalidade.

"7. Inicialmente é imperioso destacar que a proposta apresentada pela Peticionante, em atenção à solicitação do Pregoeiro, em nada inova no escopo de suas entregas e nos preços por ela cobrados, atendendo integralmente a exigência prevista em edital".

"14. Preservou-se o objeto da proposta e seu preço, sendo que a única alteração ocorreu exclusivamente na forma de entrega da funcionalidade discutida, que por sinal representa 3,7% dos requisitos funcionais objeto do presente certame".

(iii). Aplicação do princípio do formalismo moderado. A interpretação proposta pela impetrante acarreta um excesso de formalismo em detrimento da escolha da proposta mais economicamente vantajosa para a Administração Pública.

"8. O que pretende a Impetrante é impor um excesso de formalismo sobre outros importantes princípios que norteiam a administração pública, especialmente no que diz respeito à vantagem econômica ao erário.

9. A Impetrante busca apenas preservar seus exclusivos interesses financeiros, em detrimento do interesse público e da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O que está em jogo na presente discussão é o pleito da Impetrante para inabilitar a Peticionante por um argumento que não se sustenta juridicamente, alegando que houve ilegalidade na atualização da proposta apresentada. A tentativa de atribuir suposta ilegalidade à atualização da proposta mascara, na verdade, argumentos que não encontram qualquer sustentação sob o ponto de vista técnico.

10. A proposta financeira da Impetrante é de R\$ 21.601.429,00 (vinte e um milhões seiscentos e um mil quatrocentos e vinte e nove reais), ao passo que a da Peticionante é de R\$ 17.803.875,60 (dezessete milhões oitocentos e três mil oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta centavos). Há uma brutal diferença de \$ 3.797.553,40 (três milhões setecentos e noventa e sete mil quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta centavos), equivalente a uma proposta 21% (vinte e um por cento) mais onerosa ao erário!".

(iv). A proposta da SANKHYA cumpre os parâmetros técnicos previstos no edital.

"21. Em 26/10/2023 foi realizada diligência, com a presença de todas as licitantes e conduzida pelos membros da comissão de licitação, auxiliados por representantes técnicos da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) que, por sua vez, convidou o Sr. Vilc Queupe Rufino para participar, na qualidade de observador técnico e auxiliar em questões técnicas que porventura a comissão de licitação pudesse solicitar, especialmente para verificação de aderência e atendimento ao edital pela plataforma "Mercado Eletrônico", apresentada pela Peticionante no escopo de sua proposta.

22. O Sr. Vilc Queupe, Engenheiro de Computação formado pela Universidade Federal do Espírito Santo em 2000; Mestre pelo programa de pós-graduação do Departamento de Computação do Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo, na área de criptografia, ano 2009; e Doutor pelo programa de pós-graduação em informática do Instituto de Computação da UFRJ, na área de segurança cibernética, ano 2020, apresentou seu parecer sobre a referida diligência, conforme documento já anexado aos autos no evento 26 – Doc. 5.

23. Além disso, conforme informado pela Advocacia Geral no Agravo de Instrumento n. 5019723-19.2023.4.02.0000 (Evento 1 – Doc. 1 – Petição Inicial), estava presente também o Capitão de Mar e Guerra da reserva da Marinha Paulo Pagliusi, Ph.D. em Segurança da Informação pela Royal Holloway, Universidade de Londres, considerada uma das mais renomadas consultorias do País em gestão de riscos tecnológicos, em que coadunou com as informações prestadas pelo Encarregado da Divisão de Criptologia e Segurança em Sistemas do Centro de Análises de Sistemas da Marinha, atestando a viabilidade técnica apresentada pela solução da Peticionante".

#### Manifestação da UNIÃO:

(i). Inexistência de inovação ilegal. A proposta novamente apresentada por SANKHYA, segundo determinado pelo TCU, se tratou de mera atualização da originariamente apresentada.

"A Diretoria de Abastecimento da Marinha entendeu que a licitante SANKHYA LTDA. apenas atualizou a proposta anterior, tendo mantido todo o conteúdo apresentado no preenchimento das PROPOSTA DE PREÇOS (Anexo E) e Planilha de Custos e Formação de Preços (Anexo F). Não houve alteração da proposta, cuja descrição do objeto ofertado permaneceu idêntica, assim como foram mantidos o preço total e todos os custos indicados na respectiva planilha orçamentária

O entendimento adotado foi que a subcontratação da empresa Mercado Eletrônico não caracteriza alteração da substância da proposta, pois de acordo com o item 12.4.1 do Edital, a CONTRATADA pode subcontratar sem prejuízo de sua responsabilidade, sendo possível para o caso em tela, a subcontratação de até 40% dos requisitos funcionais. Observe o que dispõe o instrumento convocatório sobre a subcontratação (Anexo H)".

(ii). A atualização da proposta operada por SANKHYA constituiu correção formal e material da anterior, que não alterou o valor ofertado a exequibilidade do objeto licitado.

"Por ocasião do envio da proposta e documentos de habilitação atualizados, solicitados a TODOS os licitantes em virtude do lapso temporal, obteve-se o entendimento de que a SANKHYA, ao SUBCONTRATAR apenas 3,7% dos requisitos funcionais, realizou a CORREÇÃO DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL, em que não ocorreu a majoração do preço ofertado ou na inexecuibilidade da proposta, tendo em vista que tanto a customização quanto a subcontratação estão previstas no instrumento convocatório, sendo a opção de subcontratar ou customizar os requisitos funcionais, uma responsabilidade da CONTRATADA, em que ambas estão amparadas pelo instrumento convocatório. Verifiquemos alguns julgados pelos Tribunais e Órgãos de controle a respeito de correção de vício formal e material".

"No relatório da AudContratações (p. 7 e 8, do Anexo - A), verifica-se que a própria Corte contesta que a empresa SANKHYA, a qual apresentou a segunda melhor proposta no certame, no valor de R\$ 17.803.875,60 (R\$ 3.797.553,40 inferior à da licitante TOTVS S.A.), foi inabilitada porque ultrapassou o percentual limite de 20% de customização, apresentando o percentual de 21,5% de customização, uma diferença que aparentemente não comprometeria a execução do objeto".

(iii). Não houve apresentação de documentos novos.

"No que diz respeito às alegações de DOCUMENTOS NOVOS, verifica-se que não se trata de nenhum documento de habilitação novo relacionado à Licitante SANKHYA LTDA., pois todos os documentos de habilitação da Licitante, quais sejam: Qualificação Econômico-Financeira, Jurídica, Técnica e Fiscal/Trabalhista, da LICITANTE mantiveram-se inalterados, bem como o objeto e o preço da proposta".

(iv). A habilitação técnica de uma licitante tem por escopo a verificação da habilidade ou da aptidão para a execução da pretensão contratual, a qual deve ser proporcional ao objeto contratual, limitando sua restrição aos limites de garantia de cumprimento das obrigações.

(v). A proposta de SANKHYA atende ao princípio da economicidade.

"A diferença de valores entre as duas propostas torna-se desarrazoada ao interesse público, visto que a não aceitação das correções de vícios formais e materiais sem acarretar ônus para a União realizadas pela Licitante SANKHYA LTDA., acabaria por onerar os cofres públicos em R\$ 3.797.553,40 (três milhões setecentos e noventa e sete mil quinhentos e cinquenta e três reais e quarenta centavos). Quando se extrai todo o escopo da solução, os 11 requisitos funcionais que serão subcontratados pela Licitante SANKHYA LTDA., representa APENAS 2,28% do objeto, percentual relativamente pequeno em relação ao objeto, bem como não se trata da parcela de maior relevância".

(vi). A SANKHYA em nenhum momento foi definitivamente inabilitada do certame.

(vii). A proposta da SANKHYA atende a todos os requisitos do edital.

É o relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

### Da cronologia dos acontecimentos segundo a prova documental

A impetrante defende a existência de nulidade na fase de habilitação do Pregão Eletrônico nº33/2022 (evento 1, EDITAL7), realizado pela Marinha do Brasil, cujo objeto é a contratação de solução de tecnologia descrita no Termo de Referência do evento 1, EDITAL7 fls. 31 a 85.

Durante a fase de habilitação as empresas MXM, SANKHYA e KWAY foram inabilitadas, nesta ordem, tendo a impetrante TOTVS, cuja oferta fora classificada em quarto lugar, sido habilitada.

Irresignada com a decisão de inabilitação, a empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática LTDA representou perante o Tribunal de Contas da União, conforme se extrai do Relatório do evento 1, OUT8, fls. 1 a 13, do qual destaco os seguintes trechos:

#### I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

68. Em virtude do exposto, propõe-se:

68.1. **conhecer da representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução -TCU 259/2014;

68.2. no **mérito**, considerara presente representação procedente;

68.3. **indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante**;

C68.4 determinar à Diretoria de Abastecimento da Marinha, com fundamento no art. 4o, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que realize, no âmbito do Pregão Eletrônico 33/2022, o retorno à fase de aceitação/julgamento de propostas, de forma a permitir a realização da prova de conceito prevista no item 10 do edital na solução ofertada pela empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda. e, caso a proposta da referida empresa não seja aceita, realize a anulação do certame, em razão das seguintes irregularidades identificadas:

a) inabilitação/desclassificação indevida da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., com base no item 9.11.6 do edital, alegando que o produto AW Material não teria a maturidade mínima de cinco anos, uma vez que não é permitido que uma exigência de qualificação técnica, isto é, requisito de qualificação da empresa, se transforme em exigência para atendimento de requisito técnico da solução ofertada, em afronta aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, em descordo com oart. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

b) restrição indevida à competitividade do certame ao adotar o limite de 20% de customização, previsto no item 3.3.3.3.3 do termo de referência, sem qualquer avaliação técnica que definisse a partir de qual percentual a execução do objeto poderia ser comprometida, oque resultou na inabilitação da empresa Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda., segunda colocado no certame, em afronta ao art. 3o, § 1o, inciso I, da Lei 8.666/1993;

c) exigência, para fins de qualificação técnica, de comprovação de experiência mínima de cinco anos na prestação dos serviços, conforme item 9.11.6 do edital, prazo superior aos três anos definido no item 10.6.b do Anexo VII-A da IN - Seges/MPDG 5/2017, e ainda sem as devidas justificativas, considerando que a implementação do sistema sequer pode ser considerada como serviço de natureza continuada e não restou demonstrada a complexidade dos serviços que poderiam ser classificados como sendo de natureza continuada, em afronta ao item 10.6.b da IN - Seges/MPDG 5/2017 e aos Acórdãos 1214/2013-TCU-Plenário e 503/2021-TCU-Plenário;

68.5. informar à Diretoria de Abastecimento da Marinha e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e

68.6. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra."

Por conseguinte, o certame foi parcialmente anulado pelo Acórdão TCU nº 1391/2023 (evento 1, OUT8, fls. 22 e 23), nos termos do voto do relator (fls. 15 a 21), dos quais destaco os seguintes trechos:

2. Após a eliminação das três melhores propostas obtidas na fase competitiva do pregão, ofertadas pelas empresas MXM e Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. (Sankhya), inabilitadas, nos valores de R\$ 17.522.470,00 e de R\$ 17.803.875,60, e K-Way Logística Ltda., que não encaminhou sua planilha de custos ajustada, a Totvs S.A. (Totvs) foi declarada vencedora, com proposta de R\$ 21.601.429,00.

(...)

23. O terceiro ponto questionado na oitiva dirigida à DAbM foi a adoção do limite de 20% de customização, prescrito no subitem 3.3.3.3.3 do termo de referência.

24. Ao analisar a manifestação da Marinha, a unidade técnica registrou que a definição do percentual máximo de customização foi matemática, desprovida de avaliação técnica que indicasse o índice a partir do qual haveria comprometimento da execução do objeto, critério que, no seu entendimento, deveria prevalecer.

25. Sem diminuir a importância que se deve atribuir aos critérios técnicos, **obsero que o limite de customização fixado no edital foi definido a partir de dados fornecidos por licitantes que atenderam a chamamento público promovido pelo órgão. Na ocasião, entre os quatro potenciais fornecedores que se manifestaram, o maior nível de customização de requisitos funcionais apresentado foi de 15,5%. Verifico, desse modo, que o limite de 20% foi fixado com alguma margem em relação ao levantamento realizado pela Marinha.**

26. **Trata-se de quesito da oitiva que foi motivado pela constatação de que a empresa Sankhya, segunda colocada após a fase competitiva do pregão, havia sido desclassificada justamente por ter ultrapassado o limite permitido para customizações.**

27. A mesma empresa, após ser instada pelo pregoeiro a retificar a planilha referente ao "Apêndice VI - Especificação da Forma de Atendimento da Solução", indicou que onze requisitos funcionais, embora classificados como "Nativo por parametrização", demandariam a criação de "extensão". **Com base em conceito que à época do julgamento estava publicado no site do próprio licitante, segundo o qual "extensão" seria espécie de customização, a DAbM somou esses onze requisitos a outros 53, já classificados como "customizado", o que corresponderia a 21,5% do total, percentual que extrapola o limite editalício de 20%.**

28. Na via recursal, a discussão que se travou foi se a "extensão" requerida pelo requisito funcional seria "customização" ou "parametrização", conceitos assim descritos no termo de referência:

"3.3.1.7. **Parametrização:** é o processo de ajuste de parâmetros nativos da solução capazes de atender um ou mais requisitos funcionais e respectivas regras de negócio. Neste caso, os requisitos são atendidos sem a necessidade de alteração no código fonte da Solução Integrada de Software ERP, ou de desenvolvimento de novos módulos de código.

3.3.1.8. **Customização:** refere-se ao processo que engloba as atividades de análise, levantamento de requisitos e codificação realizadas no ambiente de desenvolvimento ou software padrão para adequá-las às necessidades específicas da MB ou órgãos reguladores e/ou construir novas funcionalidades que não existam na solução padrão. Importante salientar que tais customizações não devem comprometer a aplicação dos pacotes de atualização que serão disponibilizados no sistema padrão no transcorrer dos anos."

29. **Verifica-se que tanto a parametrização quanto a customização se destinam a adequar o produto original às necessidades funcionais e às regras de negócio do contratante, diferenciando-se quanto à necessidade, ou não, de alteração do código-fonte da solução ou de desenvolvimento de novos módulos de código.**

(...)

31. O pregoeiro, ao analisar o recurso, relata a realização de videoconferência com representantes da então recorrente e das demais empresas licitantes. Na oportunidade, a Sankhya teria esclarecido que o código-fonte da extensão seria independente daquele da solução principal e que isso não caracterizaria customização. Tal argumento não foi acolhido, com base na seguinte conclusão:

*"Em face dos aspectos detalhadamente analisados pela Comissão Especial de Licitação, restou claro que extensões são customizações com criação de código-fonte, todavia, em camada apartada da solução principal, o que não afasta a necessidade de desenvolvimento para a criação de funcionalidades não existentes na solução principal. Sendo assim, o motivo de inabilitação técnica da proposta do Licitante SANKHYA se mantém por ultrapassar o percentual limite de 20% de customizações."*

**32. Em que pese a facilidade na implementação das referidas "extensões" alegada pela Sankhya, o termo de referência estabelece que, na parametrização, os requisitos devem ser atendidos "sem a necessidade de alteração no código-fonte da Solução Integrada de Software ERP ou de desenvolvimento de novos módulos de código". Portanto, ainda que a implementação de "extensão" não exija a alteração na codificação da solução principal, há, de fato, necessidade de desenvolvimento de módulos, o que, nos termos previstos no instrumento convocatório, impede que tal mecanismo seja classificado como parametrização.**

(...)

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso XXVI, 17, inciso IV, 237, parágrafo único, e 250, inciso I, do Regimento Interno e nos arts. 4º, inciso I, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

(...)

9.4.1. anule a inabilitação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., bem como os demais atos subsequentes, e promova o retorno do certame à fase de aceitação/julgamento de propostas, uma vez que tal eliminação foi indevidamente fundamentada no subitem 9.11.6 do edital, sob o argumento de que o módulo AWMaterial não o atenderia, valendo-se de requisito de qualificação técnico-operacional para avaliação das especificações do objeto ofertado, em afronta aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório e em desacordo com o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.4.2. avalie se os profissionais elencados na composição da equipe técnica designada para a execução do objeto, independentemente das denominações dos cargos, possuem as experiências mínimas e as habilidades postuladas no instrumento convocatório, levando-se em consideração o dinamismo inerente ao mercado de TI e as diferentes possibilidades de gerenciamento de atribuições, bem como a capacidade técnico-operacional demonstrada pelo licitante, em vista dos princípios da razoabilidade e do interesse público. (grifei e sublinhei)

O principal comando do acórdão do TCU determinou o retorno do certame à fase de aceitação/julgamento de propostas.

O Registro de Mensagens da Sessão Pública do Pregão nº 33/2022 da Diretoria de Abastecimento da Marinha (evento 1, ATA10) demonstra que, em cumprimento ao determinado pelo TCU, a autoridade impetrante assim procedeu:

(...)

Pregoeiro fala: (22/09/2023 14:14:43) Srs Licitantes, informo que conforme determinado no item 9.4.1 do Acórdão nº 1391/2023-TCU Plenário:

Pregoeiro fala: (22/09/2023 14:16:34) Foi anulada a inabilitação da empresa MXM Sistemas e Serviços de Informática Ltda., bem como todos os demais atos subsequentes. Foi determinado ainda o retorno do certame à fase de aceitação/julgamento das propostas, uma vez que tal eliminação foi indevidamente fundamentada no subitem 9.11.6 do edital, sob o argumento de que o módulo AWMaterial ...

Pregoeiro fala: (22/09/2023 14:17:25) ... não o atenderia.

Pregoeiro fala: (22/09/2023 14:18:44) Após o cumprimento do item 9.4.1 do Acórdão supracitado, divulgo o resultado emitido pela Comissão Técnica acerca da Prova de Conceito realizada no dia 20/09/2023.

Pregoeiro fala: (22/09/2023 14:19:45) Em Parecer emitido pela Comissão Especial de Licitação, o licitante MXM SISTEMAS não atendeu aos itens 23, 25 e 28, dos 37 itens executados, conforme previstos no Apêndice V, do Termo de Referência. Em virtude disso, em cumprimento ao item 10.3 do Edital, restando a empresa reprovada na POC, conclui-se pela inabilitação do licitante.

Pregoeiro fala: (22/09/2023 14:28:23) Em virtude do não atendimento da POC pela MXM SISTEMAS, não será solicitado a esta empresa atualização da proposta (validade da proposta) junto com os demais documentos de habilitação. Dessa forma, retornarei à fase de aceitação/julgamento das propostas e farei as solicitações dos documentos atualizados.

Pregoeiro fala: (22/09/2023 14:29:14) Solicito que todos os licitantes interessados no certame, tenham em posse a proposta (validade) e os demais documentos de habilitação atualizados para os próximos passos do certame, para o caso de serem solicitados pelo pregoeiro.

(...)

Pregoeiro fala: (26/09/2023 13:34:04) Visando dar continuidade ao processo, solicito aos licitantes SANKHYA JIVA

**TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA, K-WAY LOGISTICA LTDA, TOTVS S.A. e BENNER SISTEMAS S/A** enviem as Propostas comerciais e os documentos de habilitação devidamente atualizados, dentro do prazo de 2h, a partir da convocação dos anexos.

*Pregoeiro fala: (26/09/2023 13:38:41) Cabe ressaltar que o Pregoeiro e a Comissão Especial de Licitação seguirão a ordem de Classificação do certame para efeito de julgamento das Propostas e análises dos documentos de habilitação.*

*Pregoeiro fala: (26/09/2023 13:44:51) As propostas comerciais e os documentos de habilitação deverão ser encaminhados concomitantemente dentro do prazo mencionado.*

(...)

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 14:09:22) A Comissão Especial de Licitação relacionou algumas observações quanto à documentação apresentada pela empresa SANKHYA JIVA, apontamentos estes que estão sendo analisados.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:08:18) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - Prezado licitante, atendendo ao pedido da Comissão Especial de Licitação será realizada diligência para sanar vícios formais de documentação .*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:09:55) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - Com o propósito de cumprir o Acórdão nº 1391/2023/TCU/Plenário, após o retorno do certame à fase de aceitação/julgamento de propostas, faz-se necessário avaliar se os profissionais elencados na composição da equipe técnica designada para a execução do objeto (Planilha de Custos e Formação de Preços), independentemente das denominações dos cargos, possuem...*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:10:19) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - ... as experiências mínimas e as habilidades postuladas no item 4.13 - Dos Requisitos de Formação da Equipe – do Termo de Referência.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:11:13) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - Solicitada pelo Pregoeiro nova documentação do Licitantes SANKHYA e, após análise preliminar da Comissão Especial de Licitação, foi constatado que os currículos dos profissionais que comporão a equipe do projeto, não atendem as habilidades adequadas ao perfil que desempenharão.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:11:50) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - Ademais, considerando a nova Planilha de Custos e Formação de Preços enviada, foi constatado, também, que o Licitante SANKHYA encaminhou currículos em quantidade menor a quantidade de profissionais que comporá a equipe do projeto, registrada na referida Planilha.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:12:19) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - A Comissão Especial de Licitação verificou, ainda, que o Licitante SANKHYA apresentou a subcontratação da empresa MERCADO ELETRONICO, diferentemente da documentação enviada à época da primeira fase de habilitação/julgamento das propostas, todavia, não encaminhou o “declaração da Fabricante da solução explicitando as principais funcionalidades, tendências...*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:12:37) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - ... e prazos previstos de evolução tanto da Solução Integrada de Software ERP como dos sistemas de apoio ofertados, ou seja, o roadmap planejado até a descontinuidade destas”, de acordo com a alínea “e” do item 12.3.3.3.2. do Anexo I – Termo de Referência.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:13:26) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - A Carta de Credenciamento de que o Licitante está autorizado a comercializar licenças da solução subcontratada, bem como a prestar serviços de implantação e suporte no Brasil do software subcontratado, não concede o direito de utilização e modificação do código-fonte da parte personalizada do software subcontratado, seja por parametrização, customização...*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:13:52) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - ... ou qualquer outra forma de modificação, de acordo com a alínea “b” do item 12.3.3.3.2. do Anexo I – Termo de Referência.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:14:52) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - A Carta de Credenciamento deve conter, ainda, assinatura, especificando nome, cargo e função da pessoa que a assina, de acordo com a alínea d.5 do item 12.3.3.3.3 do Termo de Referência.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:15:16) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - Assim, com o intuito de superar os vícios formais acima registrados, a Comissão Especial de Licitação realiza esta diligência, junto ao Licitante SANKHYA.*

(...)

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:20:19) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - É esperado que o Licitante SANKHYA, preencha a planilha (que seguirá por e-mail), identificando os profissionais, apresente até 32 currículos, além do Termo de Compromisso anexo, do Roadmap ASSINADO da ferramenta MERCADO ELETRÔNICO e que retifique a Carta de credenciamento, de acordo com as considerações acima registradas.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:24:13) Para SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA - Sr licitante, visando sanar os vícios formais de documentação, na quinta-feira dia 05/10/2023, às 10h, a sessão será reaberta para solicitação dos documentos.*

*Pregoeiro fala: (02/10/2023 15:32:27) Prezados, será realizado diligência junto à SANKHYA para sanar vícios formais de documentação, conforme apontado pela Comissão Especial de Licitação. Em virtude disso, a sessão será suspensa neste momento e a reabertura está agendada para quinta-feira, dia 05/10/2023, às 10h.*

(...)

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:23:25) 26. Todavia, esta Comissão Especial de Licitação constatou que a ferramenta MERCADO ELETRONICO, conforme registrado em seus roadmaps e ratificado em diligência, após pergunta direta, representante da subcontratada MERCADO ELETRONICO (gravada em vídeo), não atende...*

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:23:31) ...aos Requisitos Não Funcionais RNF-0163 e RNF-0218, transcritos a seguir, e também não se enquadra no objeto da licitação, qual seja, a contratação de uma Solução Integrada de Software ERP on premise, visto que a ferramenta MERCADO ELETRONICO somente opera em nuvem.*

(...)

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:25:08) 27. Dessa forma, considerando que a ferramenta MERCADO ELETRONICO não atende aos Requisitos Não Funcionais acima expostos e ao objeto da contratação, os 11 (onze) Requisitos Funcionais a que a ferramenta se dispunha a atender, deveriam ser atendidos por customização e, neste caso, o Licitante SANKHYA extrapola, novamente, o limite editalício de 20% de...*

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:25:17) ...customização, previsto no subitem 3.3.3.3.3 do Termo de referência.*

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:25:35) 28. Esta Comissão Especial de Licitação somou os 11 (onze) Requisitos Funcionais, que seriam atendidos pela ferramenta MERCADO ELETRONICO, a outros 57, já classificados como "customizados", o que corresponde a 22,89% do total,...*

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:25:44) ...percentual que extrapola o limite editalício de 20% de customização, visto que a ferramenta MERCADO ELETRONICO, por somente operar em nuvem, não pode compor a Solução Integrada de Software ERP a ser contratada.*

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:26:01) 29. Em virtude de a ferramenta MERCADO ELETRONICO não se vincular aos Requisitos Não Funcionais previstos no Instrumento Convocatório, esta Comissão Especial de Licitação, no exercício regular...*

*Pregoeiro fala: (23/10/2023 14:26:18) ...de suas atribuições, previstas na Portaria nº 148/DAbM, de 05 de setembro de 2023, louvando os princípios licitatórios e constitucionais, com base no item 3.3.3.3.3 do Termo de referência, sugere a inabilitação do Licitante SANKHYA." (grifei)*

Apesar dessa conclusão inicial pela nova inabilitação de SANKHYA, a autoridade impetrada revogou seu posicionamento, conforme se analisará mais a frente.

Em 27.10.2023 o pregoeiro declarou SANKHYA habilitada.

#### Da nulidade da fase de aceitação e julgamento das propostas

De início, importante se consignar que o controle judicial de ato administrativo deve se limitar, em regra, ao exame de sua conformação com a lei e a Constituição Federal. Essa premissa ganha especial relevo quando a discricionariedade administrativa é exercida sobre matéria de alta complexidade técnica, como é o caso dos presentes autos.

Feitas essas considerações, como já destacado na decisão que deferiu a tutela provisória, tanto a Lei nº 10.520/2002 quanto o Decreto nº 10.024/2019, normas então vigentes que regeram o Pregão Eletrônico nº 33/2022, fazem clara distinção entre as fases de apresentação das propostas/documentos, julgamento/classificação das propostas e habilitação dos licitantes, tendo tal dinâmica sido reproduzida no instrumento convocatório do evento 1, EDITAL7, notadamente nos item 5 e seguintes.

A primeira etapa da fase externa do pregão é marcada pelo envio de proposta e documentos, que subsidiarão o julgamento e a habilitação do eventual ganhador. Note-se que o tratamento isonômico que deve ser conferido a todos interessados em participar do certame depende da estrita observância do prazo e condições para envio da proposta e documentos.

Permitir o envio de proposta fora do prazo editalício ou a realização de alterações em proposta já enviada, sem que a mesma oportunidade seja ostensivamente concedida a todos os demais participantes, afronta o Princípio Constitucional da Impessoalidade, art. 37 da CF.

Foi o que ocorreu no caso.

A SANKHYA foi inabilitada na primeira tentativa de realização da fase de habilitação. Como fundamento para tanto, a autoridade impetrada indicou a desobediência a critérios para a entrega do objeto licitado objetivamente previstos no Termo de Referência, conforme destacado no voto do relator da representação perante o TCU acima transcrito.

O acórdão do TCU, dentre outras determinações, promoveu a anulação parcial de todos os atos a partir da fase de julgamento das propostas, notadamente do julgamento da então primeira colocada MXM.

O TCU não determinou a renovação da fase de envio de propostas.

Nesse ponto, frise-se que tanto as considerações tecidas no parecer técnico que instruiu a representação perante o

Tribunal de Contas da União, como no item 9.4.2 do acórdão Acórdão TCU nº 1391/2023 (evento 1, OUT8), ambos parcialmente transcritos acima, transparecem a existência de sérios problemas de ordem técnica na condução do certame e na própria definição do objeto licitado no edital.

Ante essas constatações do TCU, com a retomada da marcha do pregão, a autoridade impetrada, no uso de seu poder de autotutela, poderia ter agido de várias formas como, por exemplo: (i) retificação do edital para sanar os problemas técnicos verificados, renovando-se por completo a fase externa do pregão em homenagem ao princípio da isonomia; (ii) anulação do certame ante a verificação superveniente da inadequação do Termo de Referência; ou (iii) prosseguir com o certame nos exatos termos do edital e do que foi decidido pelo TCU.

Todavia, a autoridade impetrada se limitou a requerer aos licitantes o envio de proposta e documentação atualizadas, conforme destacado no Registro de Mensagens da Sessão Pública (evento 1, ATA10), sendo que essa determinação vaga pode ter induzido os participantes a pensarem que a fase de apresentação da proposta tinha sido reaberta.

É incontroverso que SANKHYA não reapresentou a mesma proposta originalmente enviada dentro do prazo legal para tanto. A nova proposta ajustou o modo de entrega do objeto licitado, particularmente no tocante à customização, contando com subcontratação da empresa MERCADO ELETRONICO. Tais aspectos da nova proposta foram determinantes para a mudança de entendimento do Pregoeiro, que estava em vias novamente de inabilitar SANKHYA, conforme se extrai do seguinte trecho do Registro de Mensagens da Sessão Pública evento 1, ATA10, fls. 1 a 4.

Assim, verifica-se que a inovação da proposta originalmente enviada por SANKHYA, aliada ao abrandamento dos requisitos técnicos objetivamente previstos no edital vulneraram os princípios da vinculação ao edital, julgamento objetivo das propostas, da impessoalidade e da isonomia.

A busca pela modicidade de preços nas contratações públicas não pode se dar ao custo da inobservância das demais regras e princípios que orientam a atividade administrativa, sob pena de esvaziar o desenho constitucional insculpido no art. 37, XXI da CF, que assim dispõe:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifei)*

Além disso, a flexibilização das regras editalícias extrapolou aquilo que poderia ser considerado como formalismo moderado, uma vez que impossibilitou a ampla concorrência em igualdade de condições e, por consequência, impediu que outras empresas também ajustassem as suas propostas para a real definição acerca da oferta mais vantajosa economicamente para a Administração Pública.

Assim, caracterizada inovação ilegal da proposta, devem ser anulados o ato administrativo que habilitou SANKHYA e todos os subsequentes, sem prejuízo de que a autoridade impetrada – no exercício de seu poder de autotutela – decida acerca da necessidade de retorno a alguma fase anterior, nesse caso, respeitando-se o rito previsto nas normas de regência e nos princípios acima mencionados, ou até mesmo da anulação do certame, se for o caso.

Portanto o pedido deve ser julgado procedente.

#### DISPOSITIVO

**JULGO PROCEDENTE O PEDIDO**, nos termos do inciso I do art. 487 do CPC, para, confirmando a decisão liminar proferida no evento 10, DESPADEC1, **ANULAR** o ato administrativo que habilitou SANKHYA no Pregão Eletrônico nº33/2022 (evento 1, EDITAL7), realizado pela Marinha do Brasil, em 27.10.2023, conforme Registro de Mensagens da Sessão Pública do Pregão nº 33/2022 da Diretoria de Abastecimento da Marinha (evento 1, ATA10, fl. 1), e todos os atos subsequentes.

Eventual prosseguimento do certame a partir da fase de julgamento deverá levar em consideração as propostas nos exatos termos daquelas originariamente oferecidas.

A presente determinação não representa impeditivo para que a autoridade impetrada – no exercício de seu poder de autotutela – decida acerca da necessidade de retorno a alguma fase anterior, nesse caso, respeitando-se o rito previsto nas normas de regência e nos princípios declinados na fundamentação, ou até mesmo da anulação do certame, se for o caso.

Condene a ré SANKHYA no reembolso das custas adiantadas pela impetrante.

Sem honorários advocatícios sucumbenciais, a teor do disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/09 e das Súmulas n. 105

do STJ e n. 512 do STF.

Sentença sujeita à Remessa Necessária.

Registre-se. Publique-se. Intimem-se.



Documento eletrônico assinado por **MARIANA PRETURLAN, Juíza Federal Substituta**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jftrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510013509201v144** e do código CRC **f560cd37**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): MARIANA PRETURLAN  
Data e Hora: 1/8/2024, às 18:41:56

5119696-67.2023.4.02.5101

510013509201.V144



EM BRANCO

EM BRANCO

Cariacica, 09 de agosto 2024.

**À DIRETORIA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA – MARINHA DO BRASIL – MINISTÉRIO DA DEFESA**

**A/C DO ILMO. PREGOEIRO DO CERTAME**

Referência: Pregão Eletrônico nº 33/2022  
Processo Administrativo nº 63079.001351/2022-68

Prezado,

A **KWAY LOGISTICA LTDA.** (“KWAY”), inscrita no CNPJ/MF sob o nº 39.385.463/0001-54, com sede na Rod. Governador Mario Covas, KM 281, Gleba 01, S/N, Compl. Galpão 01, Pavimento 01, Bloco 01, Sala 125, Padre Mathias, Cariacica, ES, CEP 29.157-100, na qualidade de licitante do certame em referência, vem a V. Sa., considerando a sentença proferida, em 01/08/2024, pela Exma. Juíza da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Dra. Mariana Preturlan, nos autos do Mandado de Segurança de nº 5119696-67.2023.4.02.5101, impetrado por TOTVS S.A., em face de ato impetrado por este ilmo. Pregoeiro e pelo Sr. Ordenador de Despesas – Marinha do Brasil, expor e requerer o que se segue.

Inicialmente, cabe mencionar, que referida sentença julgou procedente o pedido da TOTVS S.A. e ANULOU o ato administrativo que habilitou a licitante SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA, no Pregão Eletrônico em referência, realizado em 27.10.2023, conforme parte dispositiva abaixo transcrita:

**“(…) JULGO PROCEDENTE O PEDIDO**, nos termos do inciso I do art. 487 do CPC, **para**, confirmando a decisão liminar proferida no evento 10, DESPADEC1, **ANULAR o ato administrativo que habilitou SANKHYA no Pregão Eletrônico nº33/2022** (evento 1, EDITAL7), realizado pela Marinha do Brasil, em 27.10.2023, conforme Registro de Mensagens da Sessão Pública do Pregão nº 33/2022 da Diretoria de Abastecimento da Marinha (evento 1, ATA10, fl. 1), e todos os atos subsequente.

**Eventual prosseguimento do certame a partir da fase de julgamento deverá levar em consideração as propostas nos exatos termos daquelas originariamente oferecidas.**

**A presente determinação não representa impeditivo para que a autoridade impetrada – no exercício de seu poder de autotutela – decida acerca da necessidade de retorno a alguma fase anterior, nesse caso, respeitando-se o rito previsto nas normas de regência e nos princípios declinados na fundamentação, ou até mesmo da anulação do certame, se for o caso.**

Condeno a ré SANKHYA no reembolso das custas adiantadas pela impetrante.

Sem honorários advocatícios sucumbenciais, a teor do disposto no art. 25 da Lei n. 12.016/09 e das Súmulas n. 105 do STJ e n. 512 do STF.

Sentença sujeita à Remessa Necessária.

Registre-se. Publique-se. Intimem-se” – grifou-se.

Nota-se, que a referida sentença anula todos os atos administrativos que habilitaram a licitante SANKHYA JIVA TECNOLOGIA E INOVACAO LTDA, **ABRINDO A POSSIBILIDADE DE A MARINHA DO BRASIL**, no caso, como autoridade impetrada, **RETORNAR A QUALQUER FASE ANTERIOR À HABILITAÇÃO DA REFERIDA LICITANTE**, vindo até mesmo anular o certame caso queira – o que não se pretende por meio da presente correspondência.

Partindo dessa premissa e, considerando, a real possibilidade de retomada da fase anterior, fase essa, a qual a **KWAY FOI A ÚNICA QUE NÃO TEVE A OPORTUNIDADE DE REALIZAR A PROVA DE CONCEITO (POC), o que fere o princípio da isonomia, ou seja, a garantia da igualdade entre os licitantes é que se requer a concessão de tal oportunidade, a fim de que faça a demonstração de seu sistema operacional.**

**Não se alegue, que a KWAY não teria sido considerada apta a participar de tal momento do processo licitatório, visto que a prova em anexo, comprova seu chamamento por parte do pregoeiro.**

Ademais, frise-se que a KWAY apresentou o melhor custo-benefício no pregão em questão, bem como possui um diferencial na sua proposta de ERP para o gerenciamento da informação e dados da Marinha do Brasil, que é a **solução Sage X3, do Grupo Sage PLC - TERCEIRO EDITOR DE SOFTWARE DO MUNDO**. Trata-se de plataforma única, cuja performance e necessidades funcionais de uma organização como a Marinha do Brasil sai reforçada pelo valor que acrescenta e visibilidade no tempo de uma solução ERP premium com referências similares em organizações internacionais.

Portanto, esta Licitante vem, por meio desta, requerer à Marinha do Brasil que, no exercício de seu poder de autotutela, **RETORNE À FASE DE ANÁLISE DAS PROPOSTAS, E QUE LHE SEJA OPORTUNIZADA A REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO (POC)**, de modo que seja possível à KWAY demonstrar sua aderência aos requisitos funcionais, técnicos e de metodologia de implementação do edital, que seguem os mais exigentes padrões e standards do mercado internacional de ERP's.

Por fim, requer que, para qualquer decisão que a Marinha do Brasil venha a tomar em razão da sentença proferida no Mandado de Segurança em referência, a KWAY seja devidamente comunicada a partir do *email* [comercial@kway.com.br](mailto:comercial@kway.com.br) e/ou pelo telefone de contato nº (21) 3486-1236.

Coloca-se, desde já, à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,

MARCOS HENRIQUE DE SOUSA  
MESQUITA:43127797753

Assinado de forma digital por MARCOS  
HENRIQUE DE SOUSA  
MESQUITA:43127797753  
Dados: 2024.08.09 19:04:23 -03'00'

**KWAY LOGISTICA LTDA.**  
**CNPJ nº 39.385.463/0001-54**

**Tribunal de Contas da União**  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Apoio à Gestão de Processos

OFÍCIO 23725/2025-TCU/Seproc

Brasília-DF, 26/6/2025.

A Sua Excelência o(a) Senhor(a)  
Diretor(a) de Abastecimento da Marinha  
A/C do Centro de Controle Interno da Marinha - CCIMAR

Processo TC 005.423/2024-4

Tipo do processo: Representação

Relator do processo: Ministro Benjamin Zymler

Unidade responsável: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações

**Assunto: Notificação de acórdão.**

**Anexos: peças 85, 86 e 87 do processo TC 005.423/2024-4.**

Senhor(a) Diretor(a),

1. Informo Vossa Excelência do Acórdão 3984/2025-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, prolatado na sessão de 24/6/2025, por meio do qual o Tribunal de Contas da União apreciou, em sede de recurso, o processo acima indicado.
2. Encaminho cópia do referido acórdão, cujo inteiro teor pode ser acessado no Portal TCU, endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).
3. Informo que, a partir de 1º/8/2025, o TCU adotará o Diário Eletrônico previsto nos arts. 179, inciso II, e 179-A do Regimento Interno para notificação de acórdãos aos advogados privados regularmente constituídos nos autos. O Diário Eletrônico substitui qualquer outro meio de publicação oficial, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem notificação ou vista pessoal. A contagem dos prazos se dará pela data da publicação.
4. Por oportuno, solicito especial atenção às informações complementares que acompanham este ofício, bem assim para a necessidade de utilizar – para resposta a comunicações e envio de documentos – os serviços da plataforma Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico, disponíveis no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), endereço em que também é possível acessar os autos do processo.
5. Esclarecimentos adicionais quanto ao processo indicado ou à presente comunicação podem ser obtidos junto à Secretaria de Apoio à Gestão de Processos (Seproc) pelo e-mail [cacidadao@tcu.gov.br](mailto:cacidadao@tcu.gov.br), ou pelo telefone 0800-644-2300, opção 2, no horário das 10h às 18h.

Respeitosamente,

*assinado eletronicamente*

**Maryzely Mariano**

**Chefe do Serviço de Comunicação Processual 1**

(Subdelegação de competência: art. 2º, I, da Portaria-Seproc 2/2023)



## Tribunal de Contas da União

### INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone "Conecta-TCU" do Portal TCU.
- 2) Nos termos do art. 27, § 3º, da Resolução-TCU 360/2023, havendo necessidade de informar sobre o mesmo conteúdo a diferentes unidades da mesma estrutura organizacional, o TCU encaminhará apenas um expediente, cujo teor deve ser disponibilizado à unidade de controle interno e, quando for o caso, a outros setores dessa instituição que conciliam interesse na matéria.
- 3) Em se tratando de processo de contas e havendo no acórdão responsáveis com contas julgadas regulares ou regulares com ressalva, incumbe ao dirigente da unidade jurisdicionada, ou sua unidade de auditoria ou controle interno, dar ciência do teor do acórdão a esses responsáveis, nos termos do art. 4º, § 7º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 4) Nos termos do art. 30 da Resolução-TCU nº 360/2023, quando da apreciação de recurso interposto à deliberação do Tribunal, são expedidas comunicações sobre a deliberação adotada a todas as autoridades, responsáveis e interessados a quem foi dirigida comunicação quando da adoção da deliberação recorrida.
- 5) No caso de acórdão proferido em processo constante de relação, na forma do art. 143 do Regimento Interno do TCU, não há relatório e voto. A fundamentação de análise de fato e de direito consta da instrução técnica juntada aos autos.
- 6) A juntada aos autos do instrumento de mandato, quando a parte for representada por procurador, é pressuposto essencial para a atuação do mandatário no processo, nos termos do artigo 13, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995.
- 7) Constitui dever das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo, uma vez comunicados com êxito, informar e manter atualizadas as informações referentes aos respectivos endereços, não cabendo posterior arguição de nulidade de comunicação em decorrência da alteração de endereço não informada expressamente nos autos, nos termos do art. 5º, caput e § 2º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 8) A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no artigo 34, § 2º, da Lei 8.443/1992.
- 9) A apresentação de petição ou a interposição de recurso deve observar as seguintes orientações:
  - a) ser dirigida ao relator do processo;
  - b) indicar, com destaque, o número do processo e deste ofício;
  - c) utilizar dos serviços de protocolo eletrônico ou da plataforma digital Conecta-TCU disponíveis no Portal TCU. Documento que, em razão do formato, tamanho ou outra característica, não possa ser encaminhado por meio desses canais, deve ser apresentado por cópia ou segunda via, ou mídia digital;
  - d) a petição ou o recurso podem ser apresentados diretamente pelo destinatário do ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o art. 145 do Regimento Interno do TCU;
  - e) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o

**Tribunal de Contas da União**

nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações, conforme o disposto no art. 145, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, e no art. 38 da Resolução-TCU 360/2023.

10) A informação classificada na origem com restrição de acesso deve ser acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário será considerada de acesso público pelo Tribunal:

- a) indicação objetiva da hipótese de restrição de acesso: informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado; informação com sigilo atribuído por legislação específica; informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
- b) na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, indicar:
  - b.1) o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
  - b.2) o fundamento legal da classificação;
  - b.3) o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
  - b.4) o assunto sobre o qual versa a informação.
- c) na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica, indicar o fundamento legal da classificação;
- d) na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, indicar o prazo de restrição de acesso e a pessoa a que se refere.



1973

MEMORANDUM FOR THE DIRECTOR

Reference is made to the memorandum dated 1/15/73, captioned as above, and the report of the Committee on the Status of the Nation's Forests, dated 1/15/73, which is being distributed to you for information.

The Committee on the Status of the Nation's Forests, established in 1971, has completed its study and report on the status of the Nation's forests. The report, which is being distributed to you for information, contains a detailed analysis of the current status of the Nation's forests, and makes recommendations for the improvement of the Nation's forest resources.

The Committee's report is a comprehensive study of the Nation's forests, and is a valuable resource for the Forest Service. It provides a detailed analysis of the current status of the Nation's forests, and makes recommendations for the improvement of the Nation's forest resources.

The Committee's report is a comprehensive study of the Nation's forests, and is a valuable resource for the Forest Service. It provides a detailed analysis of the current status of the Nation's forests, and makes recommendations for the improvement of the Nation's forest resources.

**EM BRANCO**

Very truly yours,  
Director

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 005.423/2024-4

Natureza: Embargos de declaração.

Órgão/Entidade: Diretoria de Abastecimento da Marinha.

Interessados: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Sankhya Jiva Tecnologia e Inovacao Ltda (26.314.062/0001-61).

Representação legal: Guilherme Kronenberg Hartmann (119.689/OAB-RJ), representando Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.  
CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. REJEIÇÃO.

### RELATÓRIO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos por Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. em face do Acórdão 449/2025-TCU-1ª Câmara, por meio do qual este Tribunal não conheceu de pedido de reexame interposto pelo recorrente ante a ausência de interesse recursal.

O embargante, em seu recurso, alega que o referido *decisum* seria omissivo por não ter enfrentado os argumentos apresentados.

Na sequência, discorre sobre falhas que entende existentes na decisão anterior que apreciou o mérito da representação (Acórdão 4.140/2024-TCU-1ª Câmara, relator E. Ministro Benjamin Zymler).

É o breve relatório.

## VOTO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos por Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. em face do Acórdão 449/2025-TCU-1ª Câmara, por meio do qual este Tribunal não conheceu de pedido de reexame interposto ante a ausência de interesse recursal.

Irresignado, o embargante alega que o referido *decisum* seria omissivo por não ter enfrentado os argumentos apresentados.

**Decido.**

Conheço dos presentes embargos, uma vez atendidos os requisitos atinentes à espécie.

No mérito, nada há a prover.

A omissão passível de ser sanada por embargos de declaração diz respeito a questão ou ponto que deveria ter sido decidido ou apreciado pelo julgador, mas este não o fez.

Tal não ocorre nestes autos, uma vez que, em razão do **não conhecimento** do pedido de reexame, nenhuma matéria restou submetida à deliberação.

A consequência lógica do não conhecimento do recurso é a impossibilidade de apreciar o mérito recursal. A decisão de “não conhecer” representa impedimento formal à análise do mérito, pois o recurso não cumpriu os requisitos necessários para o seu processamento, não resultando, daí, omissão alguma.

Não havendo omissão a ser sanada, rejeito os presentes embargos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de junho de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

## ACÓRDÃO Nº 3984/2025 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 005.423/2024-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. (26.314.062/0001-61).
  - 3.2. Recorrente: Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. (26.314.062/0001-61).
4. Órgão/Entidade: Diretoria de Abastecimento da Marinha.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Guilherme Kronenberg Hartmann (119.689/OAB-RJ), representando Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por Sankhya Jiva Tecnologia e Inovação Ltda. em face do Acórdão 449/2025-TCU-1ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

  - 9.1. conhecer dos embargos de declaração, para, no mérito, negar-lhes provimento; e
  - 9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante e aos demais interessados.
10. Ata nº 21/2025 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 24/6/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3984-21/25-1.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.
  - 13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Subprocurador-Geral



EM BRANCO