

ASSUNTO: HOMOLOGAÇÃO DO RESULTADO FINAL DE RECURSO DO PE Nº 015/2022.

DOCUMENTAÇÃO: ANEXA

ALÇADA ADMINISTRATIVA: PRESI

1. Relatório

1.1.O BANPARÁ, em 20/07/2022, publicou no DOE e nos sites www.comprasnet.gov.br, www.compraspara.pa.gov.br e www.banparanet.b.br (fls. 274-284), o edital para a realização de licitação na modalidade PREGÃO ELETRÔNICO, do tipo MENOR PREÇO, registrado sob o nº 015/2022, cujo objeto é **contratação de serviço de consultoria e assessoria no desenvolvimento do plano de implementação dos modelos e adequação das sistemáticas que serão utilizadas pelo BANPARÁ para atendimento aos requisitos do regulamento do Banco Central na Resolução CMN nº 4.966/21 baseada na IFRS 9 – Instrumentos Financeiros, emitida pelo International Accounting Standards Board – IASB e, bem como na execução do referido plano**

1.2.A abertura da sessão ocorreu no dia 10/08/2022 pelo Sistema Comprasnet, conforme Ata de Realização do Pregão Eletrônico constante no processo (fls. 530-534).

1.3.Foi convocada a primeira colocada, a empresa **GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA**. O último lance da empresa foi R\$ 1.294.000,00, sendo que o valor estimado para contratação é de R\$ 1.990.166,67. Nos ajustes de casas decimais a proposta da referida empresa ficou em R\$ 1.293.999,84. Após a anexação da proposta de preço atualizada a sessão foi suspensa para análise da documentação de habilitação e o retorno marcado para o dia 12/08/2022 às 14hs.

1.4. A área demandante informou via e-mail (fls. 390) que nenhum dos atestados de capacidade técnica até então anexados atendiam aos requisitos do Termo de Referência. Em resumo, o único atestado que poderia ser considerado era o atestado do serviço prestado ao banco ITAÚ, já que, dos atestados até então apresentados era o único que comprovava serviço prestado a uma empresa de mesmo porte ou porte superior ao do Banpará, porém o serviço realizado não atendia aos requisitos exigidos no Termo de Referência. Assim, foi solicitado na

sessão do dia 17/08/2022 que caso a empresa tivesse outro atestado de capacidade técnica, anexasse ao sistema para ser analisado.

1.5. Na sessão do dia 17/08/2022 a **GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA** anexou mais dois atestados de capacidade técnica, a pregoeira então suspendeu a sessão para analisar a documentação complementar, e marcou o retorno para o dia 18/08/2022.

1.6. A área técnica aprovou a documentação (fls. 402-407) e em síntese considerou que o atestado de capacidade técnica do serviço prestado ao Banco Fibra S.A atendia aos requisitos do Termo de Referência. No retorno da sessão, em 18/08/2022 a pregoeira aceitou e habilitou no sistema Comprasnet a proposta da empresa **GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA**, abrindo-se o prazo para intenção de recurso.

1.7. Tempestivamente, a empresa segunda colocada **FBM GESTÃO E PROCESSOS LTDA** manifestou intenção de recurso (fls. 535), inserindo a razão de recurso no sistema Comprasnet (fls. 536-541). A empresa **GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA** apresentou a contrarrazão recursal (fls. 542-546).

2. Fundamentação:

Analisa-se o recurso conforme a seguir:

2.1. REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

- **RAZÃO:**

A recorrente alega que o atestado de capacidade técnica da **GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA** aceito pelo Banpará contraria o Regulamento de Licitações e Contratos da instituição:

O edital do Pregão Eletrônico 015/2022 fixou uma série de requisitos para habilitação dos licitantes, dentre eles requisitos de qualificação técnica, detalhando as exigências no item 9 do Termo de Referência.

No que se refere à comprovação de experiência das licitantes, assim dispôs o Termo de Referência:

“9. DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

9.1. REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

9.1.1 Comprovação da execução, pela empresa licitante, de serviços de natureza semelhante aos serviços de consultoria relacionados às Normas Internacionais de

Contabilidade (International Financial Reporting Standards –IFRS), para instituição financeira nacional, com valor de Ativo igual ou superior a R\$ 10 (dez) bilhões e Patrimônio Líquido igual ou superior a R\$ 1 (um) bilhão. A comprovação será feita por meio de ATESTADO fornecido por Instituição Financeira registrada no Banco Central do Brasil.”

Como se vê, por força do edital e como condição de habilitação no certame, as licitantes devem comprovar a execução de serviços de natureza semelhante aos serviços de consultoria relacionados ao IFRS.

O mesmo edital destaca que, além da legislação pertinente, o Pregão 015/2022 é regido pelo Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ:

“15.16. Esta licitação será regida pela Lei n. 13.303/2016, Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ, Lein. 10.520/2002, Decreto n. 10.024/2019, da Lei Complementar n. 123/2006 e da Lei Estadual nº 8417/2016, do Decreto Estadual nº 2121/2018, da Lei nº 12.846/2013, e do Código Civil Brasileiro.”

Por sua vez, o Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ assim prevê no “Artigo 67 – Qualificação Técnica”:

“13 – Somente devem ser aceitos atestados de capacidade técnica expedidos após a conclusão do contrato ou, tratando-se de prestação de serviços contínuos, se decorrido, no mínimo, um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior.”

Por óbvio, uma empresa somente teria condições de comprovar sua experiência em determinado serviço após a efetiva execução dos serviços. Ou seja, o atestado só poderia “certificar”, “atestar” ou “declarar” a aptidão técnica de um prestador, após a conclusão do serviço sob análise. Assim, a exigência de a licitante já ter executado atividade pertinente e compatível com o objeto licitado reclama dos concorrentes experiência em serviços de fato executados e comprovados pelo contratante final.

No caso do BANPARÁ, por força de seu Regulamento, e uma vez que não se trata de serviços contínuos, somente poderão ser aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato, ou seja, a empresa licitante somente poderá ser habilitada se comprovar que executou e concluiu os serviços.

Ocorre que, à luz do aludido Regulamento de Licitações e Contratos e do Edital, nenhum dos atestados apresentados pela Grant Thornton comprova que a empresa possui experiência nos serviços, conforme passamos a demonstrar.

Inicialmente, antes da abertura do Pregão, e conforme previa o edital, as licitantes deveriam inserir no sistema Comprasnet toda a documentação exigida para habilitação. Com esse intuito, a Grant Thornton inseriu no Comprasnet 2 (dois) atestados:

a) Itaú Unibanco S.A.

Foi corretamente rejeitado pelo BANPARÁ, mas vale registrar as seguintes inconsistências:

I - O atestado foi emitido em 11/07/2022 e se refere a serviços em andamento, e não concluídos, como exige o Regulamento do Banpará – o próprio documento destaca que “Este instrumento não significa outorga de quitação do Itaú ao Fornecedor”.

II - Os serviços descritos no atestado não guardarem relação com o objeto do edital

(O atestado se refere a um trabalho de auditoria interna de avaliação de modelos de score usados para crédito e cobrança e parâmetros de PD/EAD e LGD. O item 5.4.2.1.6 do Edital define como atividade do Projeto a Modelagem de Risco de Crédito, com a definição das variáveis, tratamento dos dados e modelagem de PD(Probabilidade de Inadimplência); LGD (Perda em Função de Inadimplência) e EAD (Exposição na Data da Inadimplência) para as datas-bases 01 de janeiro 2024 e 31 de dezembro de 2024.

Existe uma diferença substancial entre realizar a auditoria interna de modelos, com a utilização de procedimentos de auditoria predefinidos que utilizam avaliações qualitativas e amostragem e a construção de uma modelagem de Perdas Esperadas de acordo com o IFRS 9, que envolve um processo significativamente mais amplo, abrangendo a coleta de dados, definição de base de modelagem, definição de premissas de migração de estágios (aumento significativo de risco, ativo problemático e cura), definição de grupos homogêneos de riscos, definição de variáveis resposta para os modelos de PD, LGD e EAD e forward looking, dentre outros)

b) Voxcred Administradora de Cartões, Serviços e Processamento S.A.

Foi corretamente rejeitado pelo BANPARÁ, uma vez que a Voxcred não é uma instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, conforme exige o edital, algo que pode ser comprovado mediante simples consulta do CNPJ da Voxcred no site do Banco Central do Brasil através do endereço: Encontre uma instituição regulada/supervisionada pelo BC (bcb.gov.br).

Desta forma, entendemos não ser necessário seguir com a análise deste atestado pois claramente não atende aos requerimentos editalícios.

O BANPARÁ, de forma correta e seguindo as regras a que suas licitações estão submetidas, rejeitou ambos os atestados acima.

Ato contínuo e em sede de diligência, o BANPARÁ solicitou à Grant Thornton documentação complementar.

Com o objetivo de atender à diligência do órgão licitante, a Grant Thornton apresentou mais 2 (dois) atestados, os quais, da mesma forma, não atendem aos requisitos do edital e às normas que o BANPARÁ deve observar, senão vejamos:

a) Banco GM S.A.

Apresentado em diligência

De acordo com o atestado emitido pelo Banco GM S.A., os serviços foram iniciados em agosto de 2022, e se referem a um contrato com prazo de vigência “indeterminado”.

O atestado foi assinado em 16/08/2022, data em que a Grant Thornton mal havia iniciado os serviços.

Não é possível admitir que esse atestado seja aceito para fins de qualificação técnica, pois obviamente não tem força para atestar a experiência da empresa nos serviços.

Deve ser rejeitado, não podendo ser considerado para fins de habilitação da Grant Thornton, pois os serviços não foram concluídos, tampouco se trata de serviço contínuo com duração de pelo menos 1 ano, conforme exige o item 13 do Artigo 67 do Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ.

b) Banco Fibra S.A.

Apresentado em diligência

Atestado emitido em 01/08/2022, informando serviços iniciados em abril/2022, e ainda em andamento. De acordo com o atestado, o contrato tem vigência de 12 meses, o que significa que, na data de sua emissão, os serviços haviam sido parcialmente prestados, por um período de apenas 4 (quatro) meses.

Deve ser rejeitado, não podendo ser considerado para fins de habilitação da Grant Thornton, pois os serviços não foram concluídos, tampouco se trata de serviço contínuo com duração de pelo menos 1 ano, conforme exige o item 13 do Artigo 67 do Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ.

Como se vê, ambos os atestados acima se referem a serviços de natureza não contínua, e em fase inicial, o que vai de encontro à regra objetiva do item 13 do Artigo 67 do Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ.

Ora, o projeto do Banco Fibra foi iniciado em abril de 2022 e do Banco GM em agosto de 2022. Com isso, tais atestados apenas demonstram que a licitante tem projetos contratados junto a outras instituições financeiras e em andamento, mas não comprovam a sua execução de fato.

Conforme descreveremos melhor na sequência, o Banco Central do Brasil sequer emitiu as normas complementares que darão procedimento à Resolução 4.966/21, o que significa um impedimento prático da execução do escopo de trabalho descrito nos atestados, uma vez que não há como realizar Gap Analysis, Plano de Ação e Implantação de algo cujo processo de normatização ainda não foi concluído pelo regulador. O Artigo 67 da Resolução 4.966 define claramente que o Banco Central do Brasil baixará normas complementares necessárias à execução do disposto na Resolução 4.966.

Assim, a única maneira de comprovar a execução de projetos com características similares ao que está sendo licitado pelo BANPARÁ seria a apresentação de atestado de implantação inicial do IFRS ou do IFRS 9 em pelo menos uma instituição financeira, o que inclusive é o que é exigido no item 9 do Termo de Referência. Conforme

descreveremos na sequência, a apresentação de Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS já é uma obrigatoriedade para grande parte das instituições financeiras desde o exercício de 2010 (ou seja, há 12 anos), conforme disposto nas Resoluções CMN 3.786/09 e 4.818/20.

O fato inconteste é que a licitante Grant Thornton não realizou a implantação do IFRS ou, mais recentemente, do IFRS 9, em nenhuma instituição financeira do porte do BANPARÁ, ainda que tenha tido 12 (doze) anos para realizar um trabalho desta natureza.

Isso quer dizer que, ao habilitar a Grant Thornton com base nos atestados apresentados, na prática, o BANPARÁ está deixando de observar seu próprio Regulamento de Licitações e Contratos, o qual estabelece que somente serão aceitos atestados de capacidade técnica de contratos já concluídos.

Os trabalhos referidos nos atestados do Banco Fibra e Banco GM foram iniciados recentemente e, ainda em andamento, não podem ser aceitos pelo BANPARÁ para fins de comprovação de efetiva experiência anterior da Grant Thornton.

Com isso, não resta dúvida alguma: nenhum dos atestados apresentados pela Grant Thornton consegue comprovar que aquela empresa detém efetiva experiência em serviços semelhantes àqueles objetos do edital.

Sublinhe-se que, serviços de natureza “semelhante” não é sinônimo de serviços “idênticos”.

Isto se torna ainda mais relevante na licitação em tela uma vez que a norma a que se refere o edital, qual seja, a Resolução CMN 4966, foi publicada em 25 de novembro de 2021, data muito recente.

Necessário fazer um breve histórico dos normativos que disciplinam a elaboração de demonstrações financeiras pelas instituições financeiras em IFRS por parte do sistema financeiro nacional:

- Resolução CMN 3.786, de 24 de setembro de 2009

Dispõe sobre a elaboração e divulgação de demonstrações financeiras contábeis consolidadas com base no padrão contábil internacional emitido pelo International Accounting Standards Board (IASB).

1.1 Com base nesta Resolução, a maior parte as instituições financeiras do sistema financeiro nacional passaram a divulgar anualmente Demonstrações Consolidadas de acordo com os padrões contábeis internacionais a partir do exercício findo em 31 de dezembro de 2010.

- IFRS 9, de junho de 2014

Esta norma entrou em vigor a partir de janeiro de 2018, ou seja, há mais de 4 anos. Diante da obrigatoriedade de apresentação de Demonstrações Financeiras Consolidadas em conformidade com o IFRS, as instituições abrangidas pela então vigente Resolução CM 3.786 envidaram grandes esforços para conversão das práticas

contábeis aplicáveis aos instrumentos financeiros para o IFRS 9, especialmente quanto ao desenvolvimento/definição de modelos de negócio, execução do SPPI Test, definição de limites de migração de instrumentos financeiros em estágios, modelagem de Perdas Esperadas, procedimentos de divulgação dentre outros requerimentos normativos. Estas iniciativas foram concluídas em 30 de março de 2019, data limite para que as Demonstrações em IFRS fossem divulgadas por parte das Instituições Financeiras.

- Resolução CMN 4.818, de 29 de maio de 2020

Definiu em seu Artigo 9º que as instituições financeiras e demais autorizadas a funcionar pelo Banco Central registradas com companhia aberta ou líderes de conglomerado prudencial enquadradas no Segmento 1 (S1), no Segmento 2 (S2) ou no Segmento 3 (S3), devem elaborar demonstrações financeiras de acordo como os pronunciamentos emitidos pelo International Accounting Standards Board.

Para fins práticos, referida Resolução alinhou a necessidade de apresentação de Demonstrações Financeiras em IFRS (exigidas desde 2020) ao critério de Segmentação previsto na Resolução 4.553/07.

- Resolução CMN 4.966, de 25 de novembro de 2021

Entrará em vigor em 01 de janeiro de 2025

Tem como propósito aproximar os procedimentos contábeis aplicáveis às instituições financeiras pelo atual Plano de Contas das Instituições do Sistema Financeiros Nacional (COSIF) às práticas contábeis internacionais aplicadas aos instrumentos financeiros (IFRS 9). Apesar de substancialmente alinhada às práticas contábeis internacionais, a Resolução CMN 4.966 possui particularidades especificamente no que diz respeito a questões regulatórias.

Considerando as particularidades impostas pelo Conselho Monetário Nacional nesta norma proprietária, serão divulgados ainda normativos complementares necessárias à execução dos procedimentos previstos na Resolução 4.966, conforme disposto no Art. 67, normativos estes ainda não emitidos pelo Conselho Monetário Nacional /Banco Central do Brasil.

Como se pode notar, a exigência de preparação e divulgação de demonstrações financeiras consolidadas de acordo com o padrão contábil internacional (IFRS) existe há 12 anos para a grande parte das instituições financeiras desde o exercício de 2010.

Buscando apoio na implantação da 4.966 e normativos complementares (ainda em processo de elaboração por parte do Banco Central do Brasil), o BANPARÁ lançou o Edital de Pregão Eletrônico nº 015/2022.

Cabe destacar que a licitante Grant Thornton Auditores Independentes não apresentou, como documentação de capacidade técnica, um único atestado de trabalho desenvolvido relativos à implantação inicial do IFRS ou implantação do IFRS 9 de maneira a comprovar a execução de fato de projetos à época que tais normas passaram a ser exigidas para grande parte das instituições financeiras.

Quanto à Resolução CMN 4.966/21, até a data de emissão deste documento as normas complementares necessárias à execução dispostas no Art. 67 da Resolução não foram emitidas, o que impede na prática qualquer avanço na implantação do normativo, inviabilizando, inclusive, qualquer Gap Analysis, considerando a incompletude da normatização e inexistência de uma norma referencial completa.

Assim, conforme prevê o edital, para fins de comprovação de sua experiência e habilitação no Pregão 015/2022, a licitante deve comprovar execução anterior de serviços de natureza semelhante, o que, neste caso, seriam serviços prestados de acordo com normas anteriores à Resolução CMN 4.966/21, elencadas no histórico acima apresentado.

Notem, portanto, que a estratégia adotada pelo BANPARÁ para comprovação da capacidade técnica é a apresentação de trabalhos de natureza semelhante, já executados, que possam comprovar que a empresa licitante possui experiência em projetos de implantação das normas internacionais de contabilidade (IFRS), algo que poderia ter sido obtido pela licitante Grant Thornton em um único trabalho que tenha sido prestado para uma instituição regulada pelo Banco Central do Brasil ao longo dos 12 (doze) anos que estas normas já são aplicadas, algo que referida licitante não apresentou, conforme já demonstramos.

Vale lembrar que as licitações devem observar determinados princípios, os quais vão nortear a conduta não só das empresas participantes, como também dos órgãos licitantes.

No caso do BANPARÁ, os princípios norteadores de suas licitações estão explícitos no item 1 do Artigo 1º do Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ:

“1 – Este Regulamento integra-se aos termos da Lei n. 13.303/2016, que é o seu fundamento de validade. Os princípios e diretrizes são os previstos na Lei n. 13.303/2016, especialmente nos seus Artigos 31 e 32, destacando-se o propósito de obter a proposta mais vantajosa, bem como os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.”

Ressalte-se, aqui, o dever do órgão licitante de observar os Princípios da Vinculação ao Edital e do Julgamento Objetivo, os quais determinam aos órgãos licitantes que, no julgamento das propostas e análise da documentação, não se afastem do que é estabelecido como requisito em suas licitações.

Nesse sentido, não se pode admitir que a Grant Thornton seja considerada habilitada no Pregão eletrônico 015/2022, uma vez que não conseguiu cumprir os requisitos estabelecidos.

Cumpra lembrar o que prevê o item 9.8. do edital:

“9.8 Se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o(a) pregoeiro(a) examinará a proposta e documentação do licitante subsequente, e assim, sucessivamente, até a

apuração de documentação que atenda os termos do edital, cujo licitante será declarado vencedor.”

Por todo o exposto acima, resta claro que Grant Thornton, ora Recorrida, não conseguiu demonstrar efetiva experiência em serviços semelhantes aos previstos no Edital de Pregão Eletrônico 015/2022, motivo pelo qual a decisão do BANPARÁ deve ser revista para que seja a referida empresa inabilitada no certame, sob pena de descumprimento de seu próprio Regulamento de Licitações e Contratos, bem como inobservância da doutrina, jurisprudência e princípios que regem as licitações.

- **CONTRARRAZÃO:**

A recorrida alegou:

Conforme previsto no Edital, ao contrário do que alega a recorrente FBM, esta licitante apresentou atestados que comprovam a realização dos serviços de natureza semelhante ao objeto previsto no Edital e seus anexos.

Neste sentido, em que pese o cumprimento da qualificação técnica demonstrada pela GRANT THORNTON, com a apresentação dos atestados de capacidade técnica exigidos no Edital, a ilustre Pregoeira decidiu promover diligência, no sentido de sanar e melhor esclarecer eventual dúvida em relação aos atestados apresentados por esta licitante.

Devidamente aprovados os atestados pela comissão licitante, é lícita a declaração de vitória em favor desta arrematante, que, diga-se de passagem, apresentou o menor preço frente aos estipulados pelas concorrentes.

Desta forma, após análise dos documentos complementares e da resposta à diligência apresentada, a comissão de licitação decidiu habilitar a empresa GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA, pelo atendimento integral às exigências do Edital, declarando-a vencedora do certame.

Assim, as razões do recurso interposto pela recorrente não deve prosperar, e tem estas Contrarrrazões o condão de afastar de maneira contundente e de forma irrefutável tais pretensões, pois descabidas fática e juridicamente.

Pelo exposto, requer-se o desprovimento das razões recursais interpostas pela licitante FBM GESTÃO E PROCESSOS LTDA, devendo ser mantida a decisão de habilitação e vitória em favor da GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA.

- **ÁREA TÉCNICA:**

A área técnica do Banpará ratifica a opinião de que a licitante ATENDE a todos os requisitos técnicos exigidos no item 9.1 do Pregão Eletrônico nº 15/2022. Ressalta-se, ainda, que a Grant Thornton apresentou atestados de capacidade técnica de serviços, ainda em execução, idênticos ao objeto do Edital em empresas do mesmo porte que o Banpará.

No entanto, faz-se necessário o entendimento se o atestado apresentado poderá ser aceito pelo banco, considerando que o Edital, no item 15.6, diz que a licitação deve obedecer, dentre outros normativos, o Regulamento de Licitações e Contratos do Banpará que afirma, no artigo 67, item 13: “13 – Somente devem ser aceitos atestados de capacidade técnica expedidos após a conclusão do contrato ou, tratando-se de prestação de serviços contínuos, se decorrido, no mínimo, um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior. ” , ou se as contrarrazões expostas pela empresa licitante Grant Thornton são suficientes para garantir que o atestado seja aceito.

Por extrapolar as competências técnicas desta área, considerando que se trata de decisão administrativa e/ou jurídica, encaminho o item para decisão da CPL.

- **CONCLUSÃO DA PREGOEIRA**

Apesar da empresa **GRANT THORNTON AUDITORES INDEPENDENTES LTDA** ter apresentado um atestado de capacidade técnica que atende aos requisitos exigidos no Termo de Referência (atestado do Banco Fibra S.A), tal atestado não pode ser aceito, pois contraria ao que diz o item 13 do art. 67 do Regulamento de Licitações de Contratos do Banpará sobre requisitos de qualificação técnica:

13 – Somente devem ser aceitos atestados de capacidade técnica expedidos **após a conclusão do contrato** ou, tratando-se de prestação de serviços contínuos, se decorrido, **no mínimo, um ano do início de sua execução**, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior.

Esta pregoeira não encontrou na legislação vigente (leis, RLC, jurisprudência, acórdãos, etc.) permissão para que tal atestado seja aceito, pois o contrato ainda está em andamento, e não tem pelo menos um ano do início de sua execução. Desta forma, a recorrente está correta, e quanto a este ponto o recurso é **PROCEDENTE**.

2.2. DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DE PREÇO DA GRANT THORNTON

- **RAZÃO:**

A recorrente alega o seguinte:

Talvez como resultado de sua clara inexperiência nos serviços, a Grant Thornton ofertou um valor de proposta que se mostra irreal e incompatível com as especificidades dos serviços, indicando alto risco da empresa não conseguir executar o contrato, ou prestar os serviços de forma precária.

Ora, é dever da futura contratada pelo BANPARÁ executar os serviços nos exatos termos do que está descrito nas Especificações Técnicas, observando os requisitos mínimos ali estabelecidos e, nesse sentido, o valor de sua proposta deve ser compatível com as especificações técnicas contidas nos editais.

Um valor excessivamente baixo pode revelar uma proposta qualitativamente deficitária, inviabilizando o fiel cumprimento de um contrato e podendo, ao final, acarretar prejuízos ao contratante - no caso, o BANPARÁ.

Assim, é certo que os valores de proposta apresentados pelos licitantes devem refletir e ser condizentes com as exigências do edital, não podendo, de forma alguma, consignar preços que possam gerar riscos à futura contratação, pois isto afrontaria não só o Princípio da Eficiência, como o Interesse Público.

Ocorre que, no caso em tela, a Proposta apresentada pela Grant Thornton, no valor de R\$ 1.294.000,00, revela-se claramente inexequível se confrontada não só com o valor estimado pelo BANPARÁ para a contratação, qual seja, R\$ 1.990.166,67, como também se avaliada à luz das especificidades técnicas dos serviços objeto do edital do Pregão Eletrônico 015/2022, sendo que, neste cenário, eventual contratação daquela empresa poderá resultar em risco potencial para o BANPARÁ.

Nesse sentido, resta claro que o valor de proposta oferecido pela Grant Thornton se enquadra como inexequível, podendo até mesmo inviabilizar a execução do contrato, devido aos motivos a seguir.

O Contrato a ser firmado junto ao BANPARÁ tem prazo de 36 (trinta e seis) meses. Desta forma, o que nos cabe depreender é que o que pretende o BANPARÁ com esta contratação é selecionar uma empresa que apoiará o Banco na implantação integral da Resolução 4.966/21 e normativos complementares.

Diferentemente de outras instituições financeiras de controle estadual, o BANPARÁ, por suas características, não foi enquadrado à época nos limites previstos pela Resolução CMN 3.786/09 e, por este motivo, não apresenta atualmente Demonstrações Financeiras Consolidadas em IFRS. Desta forma, diferentemente de outras instituições que já estão mais avançadas nestas discussões, o BANPARÁ iniciará, a partir desta contratação, as discussões acerca assuntos críticos, especialmente relacionados ao desenvolvimento de modelos e Perdas Esperadas.

Embora não esteja claramente descrito no edital, o desenvolvimento das atividades previstas no item 5.4.2 só poderá ser efetuado de maneira satisfatória pela licitante contratada com a avaliação da arquitetura dos sistemas existentes no BANPARÁ, com a indicação de todos os desenvolvimentos que deverão ser realizados para atendimento pleno dos novos requerimentos normativos. Da mesma maneira entendemos que a consultoria contratada deverá apoiar o Banco a definir estratégia de transição, especialmente em aspectos relacionados a tecnologia da informação.

Deve-se ressaltar, ainda, que há grande incerteza com relação a real complexidade da implantação da Resolução 4.966/21, considerando a inexistência, até este momento, de

normatização de questões que são extremamente relevantes para este projeto, como, por exemplo, os níveis de provisionamento mínimo e o novo Plano de ContasCOSIF.

Considerando todos estes aspectos técnicos, todos os desenvolvimentos que deverão ser realizados ou apoiados pela licitante contratada assim como prazo deste contrato, não vemos como razoável a concepção deste escopo em menos de 12.000 horas homem, o que representa, em média, 2 pessoas trabalhando em tempo integral para o projeto ao longo dos próximos 36 (trinta e seis) meses. Este quantitativo pode ser validado pelo BANPARÁ junto a outros bancos estatais com características, produtos e arquitetura de sistemas similares ao BANPARÁ que estão neste momento elaborando seus planos de projeto. Este quantitativo aplicado ao lance final apresentado pela Grant Thornton resultaria em um valor médio de hora/homem de R\$ 107,83 (cento e sete reais e oitenta e três centavos), o que é absolutamente inexecutável, considerando a senioridade dos profissionais que precisarão ser alocados neste projeto dada sua natureza e complexidade, haja vista inclusive o nível da equipe mínima que está sendo exigida pelo BANPARÁ no item 10.1 do termo de referência.

Cumprir destacar que o próprio BANPARÁ atestou que os serviços a serem contratados são revestidos de considerável complexidade, exigindo que a empresa contratada possua profissionais com experiência específica. É exatamente isto o que o Termo de Referência destaca no item 2.1.2:

“2.1.2 Embora se trate de tema extremamente complexo, o qual exige conhecimentos específicos, é possível a descrição dos padrões e critério de desempenho e qualidade de forma objetiva, sendo imprescindível a contratação de profissionais especializados nessa área para consultoria, devido ausência desses conhecimentos no corpo técnico do BANPARÁ para implantação do projeto referenciado nesse termo.”

Ora, um serviço complexo que exige conhecimentos específicos, por certo, vai resultar em uma proposta que reflita essas características. Um valor muito abaixo do orçado pelo órgão licitante, ainda mais em se tratando de serviços de alta complexidade, conforme assinalado pelo próprio edital, pode indicar não só inexperiência da empresa nesse tipo de serviço como dificuldade de compreensão das especificidades técnicas demandadas pelo futuro contratante.

A comprovada inexperiência da licitante com este tipo de projeto em instituição financeira do porte similar ao BANPARÁ poderá levar a contratação de uma empresa que nitidamente não terá condições de cumprir as entregas contratuais, expondo o BANPARÁ ao risco de não implantar a Resolução 4.966/21 no prazo regulatório acarretando em diversos riscos financeiros, reputacionais e de Compliance.

Assim como o item 6 do Artigo 63 do Regulamento de Licitações e Contratos do BANPARÁ, o edital prevê a desclassificação de propostas de preços manifestamente inexecutáveis, nos seguintes termos:

“6 – Consideram-se preços manifestamente inexecutáveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida.”

Um valor de proposta insuficiente, por óbvio, gera um risco muito alto de inexecução contratual, motivo pelo qual não deve ser aceito pelos órgãos públicos, sob pena de, sendo aceito, comprometer o contrato e, ao final, contrariar o interesse público.

Sublinhe-se lição do Prof. Joel de Menezes Niebuhr, que assim pondera:

“A desclassificação de propostas inexequíveis está implícita no dever do pregoeiro de não aceitá-las em razão do valor. Isso significa que a aceitabilidade das propostas depende do valor consignado por ela, tanto no que se relaciona ao parâmetro máximo, acima do qual a Administração pagaria preço acima do mercado, quanto no que concerne ao parâmetro mínimo, abaixo do qual a proposta seria considerada inexequível.”

(NIEBUHR, Joel Menezes. Licitação Pública e Contratos Administrativos. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, pág.481)

Neste ponto, vale lembrar que “contratação vantajosa” não é sinônimo de contratação “mais barata”. Quando se fala em vantagem, logo se remete à questão econômica. Entretanto, a melhor proposta não deve ficar atrelada apenas ao valor econômico do serviço a ser contratado, mas também à qualidade. Em outras palavras, “melhor gasto” não necessariamente é equivalente a “menor gasto”.

O BANPARÁ não pode, sob o “manto” e “alegação” do menor preço, acolher uma proposta viciada e incompatível com a necessidade, além do que é indiscutível o desrespeito ao ato convocatório. O pretexto de possuir o menor preço não pode encobrir as razões que desclassificam as propostas desconformes.

Conclui-se, assim, que a vantagem mencionada no Regulamento do BANPARÁ e na Lei 13.303/2016 espelha basicamente a busca por contratação que reflita o melhor gasto, o qual é resultante da ponderação entre “economia” e “qualidade”.

Em outras palavras, o melhor gasto é aquele que traz maior vantagem à Administração, sendo que, aqui, o conceito de “vantagem” tem o sentido de obter serviços com a devida qualidade, aliada ao menor preço possível.

Mais uma vez, destacamos análise de Joel de Menezes Niebuhr sobre o tema:

“A proposta inexequível afeta sobremaneira o princípio da eficiência. (...) Se a proposta for inexequível, sem condições de ser executada, a rigor, em vez de vantagem, impõe-se à Administração prejuízo, amarga desvantagem. As consequências que advêm da admissão de propostas inexequíveis são desastrosas para a Administração, variando desde serviços malfeitos a obras com problemas estruturais e objetos imprestáveis, que implicam rescisão de contratos, reparações e novos procedimentos licitatórios.

É de se reconhecer, em regra, a existência de equação de proporcionalidade entre o preço ofertado pelo licitante e a qualidade do seu produto. Ou seja, normalmente, o produto de boa qualidade apresenta preço mais elevado do que o produto de má qualidade. Nesse contexto, de nada adianta à Administração pagar preço muito baixo, economizando, por vezes, cinco, dez ou vinte por cento, e receber produto de péssima

qualidade, que não funciona, que não propicia os resultados concretos visados pelos interesses públicos.”

Isto posto, conclui-se que a proposta da empresa Grant Thornton, ora Recorrida, é inexecutável e não tem condições de ser aceita pelo BANPARÁ, pois oferece evidente risco à Administração Pública de não ter os serviços prestados adequadamente, com a qualidade e eficiência que se espera, podendo, ao final, acarretar prejuízos consideráveis aos cofres públicos.

Adiantamos aqui, que, diante da inevitável inabilitação da Grant Thornton, a FBM Gestão e Processos Ltda se dispõe a reduzir o valor da proposta para que fique adequado ao valor estimado pelo BANPARÁ, qual seja, R\$1.990.166,67, para a contratação objeto do Pregão Eletrônico 015/2022.

- **CONTRARRAZÃO**

Em defesa, a recorrida alega:

A recorrente tenta modificar o cenário, apresentando conclusões equivocadas, irreais, distantes dos verdadeiros objetivos e solicitações do edital. Além disso, a recorrente tenta suprimir o princípio fundamental afeto à administração pública no tocante à supremacia do interesse público sobre o privado, em que nesse sentido, privilegia a ampla concorrência e competitividade, a legalidade e a economicidade, em busca da melhor proposta para a administração pública.

Na hipótese vertente, o interesse público foi, na prática, certamente atingido, tendo em vista que está licitante ofertou o menor preço na presente seleção.

Nesse sentido, é vasta a jurisprudência sobre o tema:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FRETAMENTO DE AERONAVES PARA VIAGENS DE CURTA DISTÂNCIA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE. CONTAS IRREGULARES. 1. Julgam-se irregulares as contas do responsável, com aplicação de multa, quando se constata falta de razoabilidade nos gastos de recursos públicos. 2. O princípio da economicidade, apesar de não se encontrar entre aqueles constitucionalmente previstos no caput do art. 37, impõe-se materialmente como um dos nortes essenciais da boa e regular gestão de recursos públicos.

(TCU 02050420063, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 12/06/2007)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO PÚBLICA. PREGÃO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DOS LICITANTES DESCRENCIADOS NAS ETAPAS SUBSEQUENTES DO CERTAME. IMPEDIMENTO, TÃO SOMENTE, DE MANIFESTAR-SE NO CURSO DA SESSÃO DO PREGÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. INEXISTÊNCIA DE QUEBRA AO POSTULADO

DAVINCULAÇÃO AO EDITAL. ART. 55, DA LEI Nº 9.784/99. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA E DA ECONOMICIDADE. •PERICULUM IN MORA• INVERSO. AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO RECURSAL. PARECER DA PROCURADORIA DE JUSTIÇA NESTA DIRETIVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO IMPROVIDO, DECISÃO INTERLOCUTÓRIA MANTIDA. (Classe: Agravo de Instrumento, Número do Processo: 0015973-87.2017.8.05.0000, Relator (a): João Batista Alcântara Filho, Quinta Câmara Cível, Publicado em: 26/11/2018)

(TJ-BA - AI: 00159738720178050000, Relator: João Batista Alcântara Filho, Quinta Câmara Cível, Data de Publicação: 26/11/2018)

Além disso, veja-se que a licitação é um procedimento que se destina a buscar a proposta mais vantajosa para a Administração, consoante está preconizado no art. 3º da Lei de Licitações.

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, a proposta a ser declarada vencedora é a que mais adequadamente preencher os requisitos de vantajosidade à administração pública: melhor preço e melhor entrega do objeto ou prestação de serviços.

Considerando ser a busca da proposta mais vantajosa o objetivo maior da licitação, há que se superar e afastar exigências meramente formais e burocráticas, afinal, as ações administrativas e a interpretação empreendida pelos agentes públicos, como foi o caso da douta Comissão, devem ser guiadas pela busca da eficiência, economicidade e “vantajosidade” para a Administração, sem prejuízo da isonomia e segurança jurídica.

- **ÁREA TÉCNICA**

A área técnica diz:

O item 7.1 do Pregão Eletrônico diz que a licitação será julgada pelo critério menor preço, considerando o referido item a licitante Grant Thornton apresentou a melhor proposta. O Banpará afasta a inexecuibilidade da proposta, pois na fase de pesquisa de preço obteve cotações abaixo do proposto pela referida licitante.

- **CONCLUSÃO DA PREGOEIRA**

Esta pregoeira, pautando-se na análise do **Parecer da área técnica nº 045/2022** acompanha a referida área em sua manifestação, pois realmente na pesquisa de mercado existe cotação com valor bem próximo ao valor apresentado pela Grand Thornton.

E neste ponto o recurso é **IMPROCEDENTE**.

3. CONCLUSÃO

Isto posto, conclui-se que:

- Quanto aos Requisitos de Qualificação Técnica– **PROCEDENTE**.
- Quanto à inexecuibilidade da Proposta de preço da Grant Thornton – **IMPROCEDENTE**.

3.1.1. Ante o exposto, esta pregoeira manifesta-se pela **PARCIAL PROCEDÊNCIA** dos recursos interpostos pela empresa **FBM GESTÃO E PROCESSOS LTDA**.

3.1.2. A referida decisão encontra-se ratificada pelo Parecer nº 634/2022 (fls. 568-572) do Núcleo Jurídico e pelo Voto da Diretoria Colegiada nº 114/2022 (fls. 598-600).

3.1.3. SMJ, esse é o parecer.

Soraya Rodrigues
Pregoeira