

JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO
COORDENADORIA JURÍDICA

Processo nº 6.398/10/2010 - EOF

Requerente: NÚCLEO DE DISTRIBUIÇÃO

Requerido: JUIZ FEDERAL DIRETOR DO FORO

PARECER Nº 528/2011

Vieram os autos para análise do seguinte:

a) Recursos interpostos pelas licitantes Oliveira e Tupy Assessoria e Serviços Empresariais Ltda. e Instituto Excellence, conforme razões apresentadas às fls. 538/545 e 546/549, respectivamente, e,

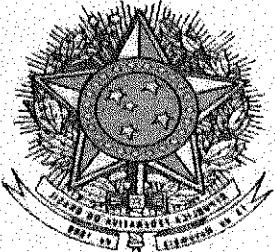
b) Manifestação da licitante TCI BPO - Tecnologia, Conhecimento e Informação, conforme fls. 574/578.

Às fls. 587/593v e 594/598v, manifestações da pregoeira a respeito das questões suscitadas nos autos, em que defende a correção de todas as decisões adotadas no processamento da licitação.

Passo à análise.

1 - Quanto aos requisitos de admissibilidade dos recursos, previstos no artigo 26 do Decreto nº 5450/05¹, constato que foram todos observados, posto que manifestadas motivadamente as intenções de recorrer logo após a declaração do vencedor (cf. registros do sistema às fls. 530v/531), bem como foram apresentadas as razões recursais no prazo determinado de 03 dias (cf. informação de fls. 587/593).

¹ Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contrarazões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO
COORDENADORIA JURÍDICA

2 - Quanto às razões recursais, verifico que todas as questões foram pormenorizadamente avaliadas pelo pregoeira, pelo que considero não haver necessidade de avaliação detalhada a respeito de todos os pontos.

Considero, portanto, que a análise jurídica que se apresenta como necessária à validação do posicionamento da pregoeira diz respeito aos aspectos que passo a abordar individualmente:

a) Aproveitamento de propostas apresentadas com incorreção às exigências do edital, conforme alegação das Recorrentes:

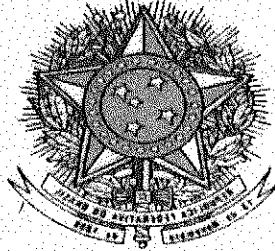
Na linha do entendimento defendido pela pregoeira, destaco que as planilhas de composição de custos foram solicitadas para estabelecimento de parâmetros objetivos de julgamento do preço ofertado por folha digitalizada, de modo a verificar a adequabilidade dos preços praticados, e não para definição de um valor mensal de serviços.

A adjudicação se deu pelo critério do menor preço global, critério esse de observância estrita, e nesse caso, a observação dos preços unitários, que critérios de julgamento flexíveis, vez que admitem correção, têm caráter meramente informativo, de modo à verificação da exequibilidade das propostas.

Neste contexto, apresentar-se-ia extremamente rigorosa e desassociada do interesse público a desclassificação da proposta da licitante declarada vencedora, tão-somente pelo fato de a mesma não contemplar alguns itens relativos à mão-de-obra e até mesmo de tributos, quando não existentes indícios suficientes de inexequibilidade do preço ofertado².

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, por meio da IN/2008, artigo 29-A, § 2º, já consciente dos recorrentes equívocos no preenchimento de

² A planilha de preços unitários não se destina a julgar as propostas segundo os preços unitários mas a verificar a sua seriedade e exequibilidade. É o que expressa Marçal Justen Filho em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed. São Paulo, Dialética: 2010, p. 130.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO
COORDENADORIA JURÍDICA

planilhas de composições de custos, determinou que estes não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação.

Esta orientação se pauta na vedação ao formalismo excessivo, que vem sendo combatido pela doutrina e pelos tribunais de nosso país, ao fundamento de que o edital deve ser interpretado com razoabilidade e proporcionalidade, de modo a evitar que suas regras sejam utilizadas em ofensa ao interesse público.

Tratando do formalismo e da instrumentalidade das formas, o professor Marçal Justen Filho ensina³:

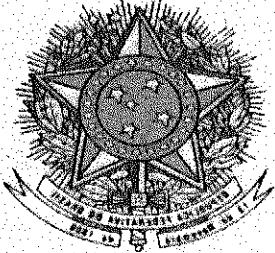
O Supremo Tribunal Federal já decidiu que "Em direito público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal se resulta prejuízo.

Nesse panorama, deve-se interpretar a Lei e o Edital como veiculando exigências instrumentais. A apresentação de documentos, o preenchimento de formulários, a elaboração das propostas não se constituem em condutas ritualísticas. Não se trata de verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se do modo mais conforme ao texto da lei. Todas as exigências são o meio de verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa. *

Portanto, deve-se aceitar a conduta do sujeito que evidencie o preenchimento das exigências legais, ainda quando não seja adotada a estrita regulação imposta originalmente na Lei ou no Edital. Na medida do possível, deve promover, mesmo de ofício, o suprimento de defeitos de menor monta. Não se deve conceber que toda e qualquer divergência entre o texto da Lei ou do Edital conduz à invalidade, à inabilitação ou à desclassificação.

Especificamente sobre o preenchimento de planilhas, o Tribunal de Contas da União já se manifestou inúmeras vezes, no sentido demonstrado a seguir:

³ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo, Dialética, 2005, p. 60.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO
COORDENADORIA JURÍDICA

9.2.4. em caso de detecção de erros no preenchimento das Planilhas de Custos e Formação de Preços das propostas, promova as medidas necessárias para que os valores e os cálculos dos preços unitários e de seus grupos estejam coerentes com o valor global proposto, conforme a jurisprudência do TCU (Acórdãos ns. 159/2003 e 1.684/2003, ambos do Plenário) e na forma prevista pela IN/Mare n. 18, de 23 de dezembro de 1997. (Acórdão nº 2586/2007 - Primeira Câmara. Data do Julgamento: 28/08/2007; Relator: Marcos Bemquerer)

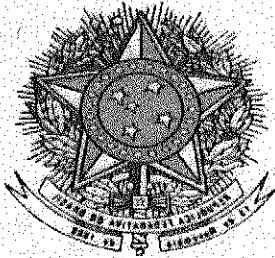
9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde - Funasa que:

9.3.1 em futuros procedimentos licitatórios, abstenha-se, na fase de julgamento das propostas, de considerar erros ou omissões no preenchimento da planilha de custos e formação de preços prevista como critério de desclassificação de licitantes, por contrariar o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos nº 2.104/2004, 1.791/2006 e 1.179/2008, todos Plenário, e Acórdão nº 4.621/2009, da 2ª Câmara)" (Acórdão nº 2371/2009 - Plenário. Relator: Benjamin Zymler; Data do Julgamento: 07/10/2009).

E, o edital, permeado por tal entendimento, previu, por meio do seu subitem 26.4, que o pregoeiro poderia fixar prazo para o reenvio do anexo contendo a proposta detalhada quando o preço ofertado fosse aceitável, mas os seus preços unitários necessitassem de ajustes para adequação da proposta aos requisitos do edital e seus anexos.

Em sendo assim, vislumbro como equivocadas as conclusões alcançadas pelas Recorrentes no sentido de violação a qualquer princípio regente das licitações ou dos atos administrativos, bem como infundada a alegação de aceitação posterior de documento, situações que, caso verificadas, de fato maculariam todo o procedimento e, indubitavelmente, demandariam a anulação da decisão da pregoeira.

Em síntese, portanto, considerando a inocorrência de violação a princípios e normas de regência das licitações, compreendo pela legalidade da decisão da pregoeira em admitir a correção de erros na proposta da licitante declarada vencedora, mediante a aplicação do formalismo moderado, vez que a atuação administração deve estar alinhada à razoabilidade na persecução do interesse público, que, no caso, se resume na seleção da melhor proposta para a Administração, que é aquela de menor preço para a realização do objeto pretendido.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO
COORDENADORIA JURÍDICA

De todo modo, considero prudente que a licitante vencedora seja advertida de que não serão acolhidos pedidos de revisão de preços para inclusão de valores não contemplados em sua planilha, e, especialmente, de que deverá cumprir com todas as obrigações trabalhistas, observando as regras previstas em instrumento coletivo de trabalho que tiver fundamento sua proposta, bem como com as obrigações fiscais e previdenciárias resultantes da execução do contrato, conforme previsão dos subitens 11.1.17 e 11.1.30.

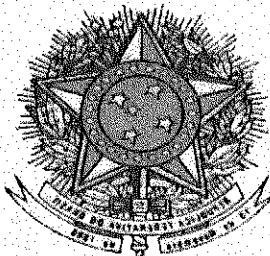
b) Inexequibilidade da proposta em razão da inadequação das especificações do equipamento ofertado para digitalização dos documentos, bem como da supressão do quantitativo de equipamentos e pessoal:

Conforme suscitado pela pregoeira, não houve definição detalhada no edital das especificações dos equipamentos a serem utilizados na realização dos serviços, nem do quantitativo de equipamentos e de mão-de-obra, cabendo às licitantes a observação da compatibilidade e suficiência quanto à qualidade da captura das imagens originais e da meta de produtividade por mês (item 7⁴ do Termo de Referência - fl. 374v), bem como a definição do quantitativo de mão-de-obra necessário à execução dos serviços (item 9.1⁵ do Termo de Referência - fl. 375).

Em sendo assim, é notório o descabimento da desclassificação da proposta, ante a total inexistência de critério objetivo para tanto no que pertine aos citados aspectos. Eventual descumprimento da meta de produtividade, conforme alegado, é assunto a ser tratado durante a execução contratual, fase totalmente estanque à licitação. Totalmente ilegítimo seria o alijamento da licitação de uma licitante em razão da mera possibilidade de um descumprimento contratual. E, na hipótese de sua

⁴ 7.1. À exceção dos materiais fornecidos pela contratante, caberá à CONTRATADA fornecer mobiliário tais como mesas e cadeiras, estantes de aço para disposição dos processos e todos os demais materiais e equipamentos (microcomputadores com configuração compatível com a digitalização e a utilização de programas originais ou elaborados pela própria empresa, scanners com velocidade não inferior a 50ppm e capazes de suportar o volume diário e mensal de digitalizações, estabilizadores, copiadoras, nobreaks, softwares, cabos elétricos e/ou adaptadores compatíveis com o padrão existente no ambiente de prestação dos serviços etc.) que entender necessários à prestação dos serviços contratados, devendo observar a compatibilidade e suficiência quanto à qualidade de captura das imagens originais e a meta mínima de produtividade por mês.

⁵ 9.1. O quantitativo de funcionários definidos pela Contratada em sua proposta de preço constituirá a mão-de-obra exclusiva a serviço da SJES, que exercerá as funções diariamente nos locais estabelecidos. Além dessa mão-de-obra exclusiva, a CONTRATADA deverá observar a possível necessidade de manter reserva técnica para cumprir a meta mínima de produtividade diária e mensal estabelecida pela Contratante, caso haja risco ao seu cumprimento.



JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO
COORDENADORIA JURÍDICA

ocorrência, a Administração tem a seu favor a possibilidade legal e contratual de aplicação de penalidades.

Desse modo, compreendo pela adequação da decisão da pregoeira também neste pormenor.

c) Ausência de CNPJ no atestado de qualificação técnica apresentado pela licitante vencedora, em contrariedade ao que determina o subitem 30.3.1 do edital:

Dispõe o subitem citado o seguinte:

30.3.1. O documento deverá ser emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado e deverá, ainda, atestar a satisfação da empresa de direito público ou privado com a qualidade dos serviços de digitalização prestados pela licitante, sem qualquer restrição. Será exigido, para efeito de reconhecimento do documento que seja apresentado em papel timbrado do emitente, contendo o nome e CNPJ, bem como a identificação dos signatários, endereço completo e telefone(s) para contato.

De fato, o edital previu a necessidade de indicação do CNPJ dos emitentes dos atestados de qualificação técnica, dentre outros elementos.

A Administração, no resguardo da coisa pública, deve sempre zelar pela obtenção do maior número de elementos possíveis à comprovação dos requisitos considerados essenciais à execução dos contratos, que, no caso, trata-se da qualificação técnica dos licitantes, de extrema relevância, posto que serão objeto de digitalização os processos judiciais, relacionando-se, portanto, o objeto contratual, diretamente à atividade-fim desta instituição. E, nesse intento, construiu-se a exigência ora em análise.

Há que se sopesar, no entanto, os interesses envolvidos na resolução da questão, que, de um lado, é aquele acima explicado, e, de outro, a ampliação da competitividade, em nome de que, evidentemente, devem ser interpretadas as regras do edital, conforme previsão do seu subitem 70.2. Passível de repulsa pelas Cortes de Fiscalização de Contas e pelo Poder Judiciário seria o alijamento de uma licitante do