

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

DOCUMENTO			PROTOCOLO ELETRÔNICO	
Espécie	Data	Número	Data	Número do Protocolo
MEMORANDO	16/04/2020	7/2020	16/04/2020 22:01	2020/292252
Procedência:	MPC/PA			
Interessado:	MINISTERIO PUBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ			
Assunto:	INFORMÁTICA			
SubAssunto:	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS			
Complemento:				
Origem:	MPC/PA - DTI - MPC1			
Anexo/Sequencial:	72			



Processo Administrativo Eletrônico do Estado do Pará

Consulta de protocolo

<https://www.sistemas.pa.gov.br/consulta-protocolo/numero/2020/292252>

E-Protocolo nº 2020/292252

Origem: Departamento de Tecnologia da Informação e Telecomunicações - DTIT.

Assunto: Licitação para contratação de serviço de reprografia.

Referência/Interessado: Departamento de Tecnologia da Informação e Telecomunicações - DTIT.

Objeto: Recursos administrativos.

Parecer Jurídico nº 138/2020

RECURSO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2020. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REPROGRAFIA. OBSERVÂNCIA À LEI, AO EDITAL CONVOCATÓRIO, BEM COMO AOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES. PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DOS RECURSOS INTERPOSTOS.

I RELATÓRIO

Trata-se, em síntese, de análise jurídica dos recursos administrativos interpostos pelas empresas G3 COMERCIO E SERVIÇOS LTDA-EPP, CORESMA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA – ME e SYSTEMSCOPY LTDA. EPP, no âmbito do procedimento licitatório, Pregão Eletrônico nº 04/2020.

A primeira recorrente alegou, em síntese, que a licitante TC COMÉRCIO DE SERVIÇOS E TECNOLOGIA EIRELLI – EPP apresentou impressora cuja especificações não atendem ao que fora apontado no termo de referência do edital (Doc. Seq. 64).

Já a empresa CORESMA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA – ME argumentou que a empresa vencedora do certame apresentou modelo de impressora fora de linha de produção/fabricação, ferindo exigência do edital e do termo de referência (Doc. Seq. 65).

Por fim, a empresa SYSTEMSCOPY LTDA. EPP alegou que a proposta e a planilha de custos enviadas pela empresa TC COMÉRCIO DE SERVIÇOS E TECNOLOGIA EIRELLI – EPP estão em desacordo com o edital da licitação, bem como também aduziu que a empresa vencedora apresentou modelo de impressora fora de linha de produção/fabricação (Doc. Seq. 66).

Ato contínuo, a empresa recorrida apresentou contrarrazões para cada recurso, Docs. Seqs. 67 a 69, oportunidade na qual sustentou a manutenção da decisão exarada pela Senhora Pregoeira, pugnando pela improcedência dos recursos.

Informação do Departamento de Tecnologia da Informação – DTI, Doc. Seq. 71, esmiuçando os aspectos técnicos atinentes ao objeto dos recursos.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica, para a análise dos aspectos jurídicos do objeto.

É relatório.

II DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, salienta-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Assessoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por este núcleo de assessoramento jurídico não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada.

Ressalte-se os agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

III FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Os recursos administrativos foram interpostos no prazo e forma legais, tal como previsto no artigo 4º, inciso XVIII, da Lei Federal n.º 10.520/02, pelo que devem ser conhecidos.

No mérito, compulsados os autos, é de se confirmar a decisão prolatada pela Senhora Pregoeira, rebatendo-se as razões recursais apresentadas pelas empresas recorrentes, pelos seguintes fatos e fundamentos:

a) Recurso - G3 COMERCIO E SERVIÇOS LTDA-EPP

A empresa G3 COMERCIO E SERVIÇOS LTDA-EPP alegou em seu recurso que o modelo de impressora apresentado pela empresa licitante: “MX517DE”, da marca LEXMARK, não possui OCR NATIVO, que faz PDF PESQUISÁVEL. Em outras palavras, o edital prevê que o equipamento seja no hardware, não podendo ser via software, não constando no folder do modelo apresentado tal opção.

Em suas contrarrazões (Doc. Seq. 67), a empresa TC COMERCIO alegou que comprovou, por meio de catálogos, devidamente anexados, que a impressora em questão atende aos requisitos elencados no edital, visto que o modelo apresentado possui tela de 4,3 polegadas (Tela de toque de 4,3 Polegadas), bem como que faz “pdf” pesquisável.

Sobre o impasse, o Departamento de Tecnologia da Informação deste MPC, em informação Doc. Seq. 71, esclareceu que, em consulta ao site da fabricante (https://www.lexmark.com/pt_br/printer/11641/Lexmark-MX517de), foi possível constatar que o modelo apresentado atende aos requisitos estabelecidos no edital de licitação e no termo de referência, referendando as alegações da empresa recorrida. Veja-se:

“Formatos de arquivos digitalizados: Enviar como: XPS, TIFF, PDF altamente compactado (1GB RAM e disco rígido necessário), PDF de arquivo (A-1a, A1b), Secure PDF, PDF pesquisável (OCR opcional com 1GB RAM e disco rígido necessário), PDF, JPEG, JPG”

Ademais, informou que o assunto foi objeto de questionamento prévio, antes da realização do pregão, e que a dúvida técnica foi prontamente esclarecida pelo setor competente deste MPC, conforme despacho Doc. Seq. 43.

Assim, com base em informação do setor técnico deste MPC, detentor da expertise necessária para opinar sobre o assunto, entendemos que não subsistem as razões recursais opostas pela empresa recorrente.

b) Recurso - CORESMA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA – ME

A empresa recorrente aduz que na proposta da empresa vencedora foi cotado equipamento que está fora da linha de produção/fabricação, ferindo exigência do edital e do termo de referência.

Conforme informação do Departamento de Tecnologia da Informação, Doc. Seq. 71, de fato o equipamento apresentado pela licitante está fora de linha de produção. Entretanto, veja-se o que dispõe o instrumento licitatório:

“6.1 Todos os equipamentos deverão ser novos (primeiro uso), fornecidos e instalados pela contratada em condições suficientes para a prestação e execução dos serviços, sendo que a contratada deverá comprovar o estado de novo através de nota fiscal e contador do produto;

Segundo orientação do edital, a exigência que deve ser levada em consideração, neste momento, é que os equipamentos deverão ser novos (primeiro uso), fornecidos e instalados pela contratada **em condições suficientes para a prestação e execução dos serviços**.

Vale ressaltar, como esclarecido pelo DTIT, que esses tipos de equipamentos sofrem constantes modificações e atualizações por parte dos fabricantes, o que não implica dizer que os modelos anteriores não possam cumprir, a contento, os objetivos almejados e atender às necessidades e demandas do órgão.

Conforme exposto pela TC COMÉRCIO, em suas contrarrazões (Doc. Seq. 68), a empresa informou que é distribuidora/fornecedora autorizada da LEXMARK e que a quantidade de utensílios que será necessária para a solução da contratação já foi objeto de verificação e cotação, sendo suficiente para atender a demanda durante o lapso temporal previsto no instrumento contratual.

Ademais, argumentou que, mesmo que não seja mais possível a aquisição dos insumos para o equipamento cotado, está ciente do seu dever de substituir por outros que atendam as especificações e ou superem, sem ônus para o MPC/PA, conforme edital:

6.2 Todos os suprimentos: toner, cartuchos e kits de manutenção das impressoras deverão ser fornecidos pela contratada, e os mesmos devem ser obrigatoriamente originais (novos) e lacrados e de mesma fabricação dos equipamentos ofertados, e que produzam impressões de excelente qualidade. Em caso de descontinuidade de fabricação das impressoras em operação, e que acarrete na indisponibilidade dos suprimentos originais no mercado em geral para as mesmas, a CONTRATADA deverá substituir os equipamentos por outros que atendam as especificações do termo de referência e que estejam em linha de produção, com disponibilidade de suprimentos originais, visando manter a qualidade do serviço prestado;

O Edital é claro e vincula todos os licitantes. É a lei da licitação no caso concreto, não sendo facultado à Administração usar de discricionariedade para desconsiderar determinada exigência do instrumento convocatório. O descumprimento das cláusulas constantes no mesmo implica a desclassificação da proposta ou inabilitação da licitante, pois, do contrário, estar-se-iam afrontando os princípios norteadores da licitação, expressos no art. 3º da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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 lhe são correlatos.

Sobre o tema, assevera JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“ A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administração ou judicial.

Desta forma, devendo o julgamento do presente recurso passar ao largo de qualquer juízo de discricionariedade, entende-se que devem ser refutados os argumentos da recorrente.

Por fim, interpretação diversa da aqui expendida prejudicaria processo de aquisição de produtos desta natureza, visto que, conforme informação do DTIT (Doc. Seq. 71), há uma alta rotatividade dos modelos de impressoras, devido ao natural desenvolvimento tecnológico, havendo a descontinuidade da fabricação de diversos modelos durante o longo transcurso do processo licitatório.

c) Recurso - SYSTEMSCOPY LTDA. EPP

Inicialmente, a empresa SYSTEMSCOPY LTDA. EPP alegou que foi indevida a aceitação da proposta enviada pela licitante vencedora, vez que em desconformidade com o que dispõe o tópico 7 do edital:

7. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA

7.1. O LICITANTE DEVERÁ ENVIAR SUA PROPOSTA MEDIANTE O PREENCHIMENTO, NO SISTEMA ELETRÔNICO, dos seguintes campos:

7.1.1. Valor unitário e total do item;

7.1.2. Marca; 7.1.3. Fabricante e

7.1.4. Descrição detalhada do objeto, contendo as informações similares à especificação do Termo de Referência: indicando, no que for aplicável, o modelo, prazo de garantia, número do registro ou inscrição do bem no órgão competente, quando for o caso;

A empresa TC COMÉRCIO preencheu sua proposta no sistema eletrônico nos seguintes termos:

TC COMERCIO DE SERVICOS E TECNOLOGIA EIRELI Sim Sim 14 R\$ 2.000,0000 R\$ 28.000,0000 19/06/2020 16:14:01 Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Outsourcing de impressão - locação de equipamento - monocromático a4 de 31 a 45 ppm. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE IMPRESSORAS MULTIFUNCIONAIS MONOCROMÁTICAS , compatíveis com acesso via rede TCP/IP, incluindo o serviço de manutenção Preventiva e Corretiva com a substituição de Peças e Suprimentos, fornecimento de Toner/Cartuchos/ /Cilindros/Esteiras, enfim, todos os suprimentos necessários ao perfeito funcionamento dos equipamentos.

Tem razão a empresa recorrida quando alega, em suas contrarrrazões, que o formato do processo do “comprasnet” não apresenta campo para preenchimento da marca e do modelo, tendo em vista que trata de procedimento para contratação de serviço continuado, de equipamentos locados, os quais serão cedidos para este MPC.

Ademais, em consulta aos documentos anexados pela empresa vencedora, constata-se que os documentos atendem ao exigido para a correta identificação das exigências do edital, ou seja, cumpriram seu desiderato, tanto que foram aceitos pela Douta pregoeira. Assim, a alegação da empresa recorrente não deve prosperar, pois descabida. Pensar de forma diferente seria dar

brechas ao excesso de formalismo/burocracia, indo na contramão da valorização da administração pública gerencial.

Além disso, percebe-se uma tendência em tornar a licitação menos formalista, buscando-se mais a consecução da finalidade do certame do que o cumprimento de exigências meramente formais. Conforme ponderado pelo professor Jessé Torres Pereira Junior:

"A solução deve estender-se a todas as modalidades de licitação porque representará ganho inestimável de segurança jurídica e de razoabilidade no julgamento, reduzindo o teor de gincana com que alguns tratam os procedimentos licitatórios, à procura de falhas formais ou de irrelevâncias que em nada afetam a substância do certame, para dele afastarem concorrentes que poderiam ser portadores de propostas vantajosas para a Administração e, por conseguinte, para os contribuintes". (Sessão Pública. GASPARINI, Diogenes (coord.) Pregão Presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 114).

Neste sentido, entendemos que a Douta Pregoeira pode se utilizar do disposto no Item 22.9 do Edital, para justificar a aceitação da proposta da vencedora do certame:

22.9. O desatendimento de exigências formais não essenciais não importará o afastamento do licitante, desde que seja possível o aproveitamento do ato, observados os princípios da isonomia e do interesse público.

Com efeito, a doutrina e a jurisprudência pátria têm defendido a atenuação dos rigores dos procedimentos licitatórios, cogitando-se o saneamento de meras falhas que não comprometam a seriedade da proposta, no intuito de evitar o afastamento de licitantes que tenham condições de atender satisfatoriamente o objeto licitado, em privilégio ao princípio da competitividade, o qual é indispensável para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

Sobre o assunto, vejamos o que dispõe o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas da União:

"Se de fato o edital é a 'lei interna' da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, interpretando-o à luz do bom senso e da razoabilidade, a fim de que seja alcançado seu objetivo, nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições. Assim, a vinculação ao instrumento editalício deve ser entendida sempre de forma a assegurar o atendimento do interesse público,

ASSESSORIA JURÍDICA

repudiando-se que se sobreponham formalismos desarrazoados. Não fosse assim, não seriam admitidos nem mesmos os vícios sanáveis, os quais, em algum ponto, sempre traduzem a infringência a alguma diretriz estabelecida pelo edital." (RMS 23.714/DF, 1ª Turma, publicado no DJ em 13/10/2000).

"MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta. 2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes. 3. Segurança concedida. (MS 5.869/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11.09.2002, DJ 07.10.2002 p. 163) "

Acórdão 2302/2012-Plenário: "Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências."

Superado este quesito, passemos a análise do argumento de que a planilha de custos apresentada pela licitante vencedora não atende às exigências do edital.

A planilha de custos funciona, essencialmente, como parâmetro para garantir a realização de uma contratação segura e exequível. Também é necessária para se evitar problemas durante a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração Pública quando da ocorrência das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

Entretanto, é pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União que a planilha de custos e formação de preços possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação das propostas é o de menor valor, conforme Decisões nº 577/2001 e nº 111/2002 e nos Acórdãos nº 1.028/2001, nº 963/2004, nº 1.791/2006, todos do Plenário.

Ainda segundo a Corte de Contas Federal, a planilha de custos é necessária, sobretudo, para a análise da exequibilidade dos valores cotados nas propostas, de forma a avaliar se o valor global ofertado será suficiente para a cobertura de todos os custos da execução contratual, vejamos:

“[...] 52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro.” Acórdão TCU nº 963/2004 – Plenário.

“[...] O TCU, concordando com o entendimento do órgão, destacou que eventual erro na planilha teria de ser assumido pelo licitante. Segue o trecho do relatório da Decisão 577/2001 - Plenário, integralmente acatado no voto, que a representante expôs em suas alegações (fls. 11/13): [...] ‘b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. “Não há modificação dos valores globais da proposta, sempre respeitados, em qualquer hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja, da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. “Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

“1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

”2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador. Dentre essas alternativas, a [...] optou pela primeira: mantém a proposta, se verificar que, mesmo com a diminuição do lucro, a oferta ainda é exequível. Essa decisão nos parece válida, já que:

“1º) o proponente continuará sujeito a cumprir a lei e os acordos firmados; sua declaração contida na planilha não tem a faculdade de afastar a incidência dessas obrigações;

2º) os valores globais propostos não poderão ser modificados; a proposta obriga o proponente, a quem cabe assumir as consequências de seus atos; e 3º) o procedimento previsto não fere a isonomia entre os licitantes [...]” Acórdão TCU nº 1.791/2006 – Plenário.

Assim, tendo em vista o caráter subsidiário das planilhas de custo, bem como levando-se em consideração os princípios do julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório com a busca pela proposta mais vantajosa, entendemos não ser razoável o pedido de desclassificação da proposta da licitante vencedora, na medida em que, consoante entendimento do TCU, é possível realizar ajustes na planilha, em qualquer fase da licitação, desde que não haja a majoração do preço ofertado. Veja-se:

“Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário – TCU)” (Grifos nossos).

No mesmo sentido, Acórdão nº 2.546/2015

“A existência de erros materiais ou de omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratante realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. Cabe à licitante suportar o ônus decorrente do seu erro, no caso de a Administração considerar exequível a proposta apresentada. (Acórdão nº 2546/2015 – Plenário – TCU)” (Grifo nosso).

Assim, não sendo a licitação um fim em si mesma, mas um meio para a administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, a desclassificação da proposta deve ser considerada *ultima ratio*, somente sendo cabível em caso de impossibilidade de adequação da planilha.

Nesse sentido, em suas contrarrazões, Doc. Seq. 69, a empresa TC COMERCIO informou que poderá proceder a realização de qualquer adequação, caso a Douta Pregoeira entenda necessário, bem como reafirmou sua proposta nos seguintes termos:

“A Empresa TC COMERCIO, além da proposta reafirmamos nossa proposta: Declaramos que nos preços cotados estão incluídas todas as despesas diretas e indiretas, frete, tributos, taxas de administração, despesas com salários, encargos sociais, e trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, bem como leis sociais, leis trabalhistas, seguros, taxas e contribuições, transporte, alimentação e demais despesas obrigatórias, transporte e seguro até o destino, lucro e demais encargos de qualquer



ASSESSORIA JURÍDICA

natureza necessária ao cumprimento integral do objeto deste Edital e seus anexos.”

Por fim, a empresa SYSTEMSCOPY LTDA. EPP alegou que na proposta da TC COMERCIO foi cotado equipamento que se apresenta fora da linha de produção/fabricação, ferindo exigência do edital e do termo de referência, argumento já superado no tópico “b” do item “III” deste parecer.

IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui colacionados, ressaltados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta assessoria, **opinamos pelo conhecimento e desprovimento dos recursos administrativos interpostos pelas empresas G3 COMERCIO E SERVIÇOS LTDA-EPP, CORESMA COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA – ME e SYSTEMSCOPY LTDA. EPP.**

São estas as considerações que entendo pertinentes.

É o parecer, S.M.J.

Belém/PA, 14 de julho de 2020.

Samuel Almeida Bittencourt

Analista Ministerial

Matrícula 200263