



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

PROCESSO Nº : 54981945/2013

INTERESSADO : Fábrika Gráfica e Editora Ltda - ME
ASSUNTO : Recurso – Pregão Presencial nº 022/2014

PARECER JURÍDICO Nº 228/2014 - ASJUR

Os autos aportaram a esta Assessoria Técnico-Jurídica da Secretaria Municipal de Administração, para emissão de parecer jurídico relativo ao Recurso interposto pela empresa FÁBRICA GRÁFICA E EDITORA LTDA - ME, pessoa jurídica de direito privado, devidamente qualificada nos autos em epígrafe, tendo em vista o Edital **PREGÃO PRESENCIAL Nº 022/2014**, que tem por objeto a “*Contratação de empresa especializada em confecção de materiais gráficos (convite, cartaz, folder, banner e outros), para atender a Secretaria Municipal de Educação, por um período de 12 meses, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.*”

I. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

A Lei nº 9.784/99 que regulamenta o processo administrativo dispõe como pressupostos de admissibilidade do recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida, sob pena de não conhecimento: a manifestação de exaurida a esfera administrativa, conforme transcrevemos abaixo:

- “Art. 63. O recurso não será conhecido quando interposto:
- I – fora do prazo;
 - II – perante órgão incompetente;
 - III – por quem não seja legitimado;
 - IV – após exaurida a esfera administrativa.”



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Secretaria Municipal de Administração

SECRETARIA/ADUR
PLS Nº: 481

Destarte, compilamos o item 10.1 editalício, bem como o artigo 4º, inciso XVIII, da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão:

“10.1 - Declarado o vencedor qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, com registro em ata, quando lhe será concedido o prazo de 03 (três) dias úteis para apresentação das razões do recurso. O recurso deverá ser dirigido ao(a) Pregoeiro(a), e protocolizado na sede da SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO, no endereço descrito no item 17.17.”

“Art. 4º, XVIII – Lei nº 10.520/2002:

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começará a correr do término do prazo do recurso, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;”
(Destaque!)

Foi respeitado pela Recorrente o prazo editalício e legal para interposição de recurso, sendo ele dotado de tempestividade.

Embasado nos princípios que norteiam todo procedimento licitatório, foram respeitados os pressupostos de admissibilidade quando da interposição da presente peça, posto que o recurso foi interposto em tempo hábil, bem como foram anexados aos autos o contrato social e a procuração, que legitimam a representação da pessoa jurídica, motivo pelo qual se conhece o presente.

II. DOS FATOS

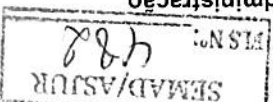
Em momento oportuno foi interposto Recurso pela empresa Fábrica Gráfica e Editora Ltda - ME, ora Recorrente, alegando que:

Handwritten signature and initials



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Secretaria Municipal de Administração



a) a Comissão de Licitação julgou a recorrente inabilitada, por não apresentar o balanço patrimonial, tendo assim, desatendido o item 8.1.3.2 do Edital;

b) a Comissão de Licitação ao considerar a recorrente inabilitada, trouxe prejuízos aos cotres públicos visto que seus preços eram os menores e que a licitante estava com tais documentos em mãos;

c) que o referido documento foi extraviado no momento da autenticação;

d) o documento não constava no envelope, porém a recorrente encontrava-se com o documento original em mãos, e não pode apresentar o mesmo durante a sessão por recusa de um único participante;

Por fim, requer seja a decisão da Comissão reconsiderada, pelas razões anteriormente expostas.

As empresas vencedoras do certame foram comunicadas acerca do recurso, a fim de que apresentasse contrarrazão, caso desejasse. Tempestivamente a empresa Gráfica e Editora Aliança Ltda – ME apresentou contrarrazão, em face do recurso apresentado.

A contrarrazoante apresentou os seguintes argumentos: que não houve prejuízo aos cotres públicos, uma vez que teve disputa de lance sem todos os itens e os preços finais ficaram abaixo do estimado pela Administração pública; que é de responsabilidade do licitante a conferência da documentação constante no envelope apresentado; que não é permitido apresentação de documento posterior.

Por fim requer que seja indeferido o pedido da recorrente e confirmado o julgamento proferido originalmente pela Pregoeira.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

III. DO MÉRITO

Como mencionado em passagem preterita a empresa insurge, contra a sua inabilitação no Pregão Presencial nº 022/2014.

Passamos à análise.

De acordo com a Ata de realização do Pregão Presencial nº 022/2014 (fls. 172/184), a empresa recorrente foi inabilitada por não apresentar o Balanço Patrimonial e Demonstrativo Contábeis, descumprindo o item 8.1.3.2. Porém, de acordo com o subitem 8.1.3.2.4.5 abaixo transcrito, se a empresa foi constituída no ano em exercício, o referido documento poderá ser dispensado, sendo exigido apenas o Balanço de Abertura.

Os subitens 8.1, 8.1.3.2 e 8.1.3.2.4.5 do Edital assim dispõem:

“8.1 - Os Documentos de Habilitação deverão ser entregues em envelope individual (Envelope n.º 2), devidamente fechado, conforme relação a seguir:

8.1.3.2 - Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social, já exigíveis na forma da lei, que comprove a boa situação financeira da proponente, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios.

8.1.3.2.4.5 - Das empresas constituídas no ano em exercício independente de sua forma societária e regime fiscal, será exigida apenas a apresentação do Balanço de Abertura, dispensando-se o exigido nos itens 8.1.3.2.” (Destaque!)

No caso em comento, a empresa não apresentou o Balanço de Abertura dentro do envelope referente à habilitação, alegando que este teria sido extraviado no momento da autenticação. Durante a sessão, no momento que fora inabilitado, o representante legal da empresa, solicitou a inclusão do referido documento, não sendo aceito pela Pregoeira, segundo consta na retificação da Ata de realização do Pregão Presencial nº 022/2014.

O recurso veio acompanhado do referido documento



PREFEITURA DE GOIÂNIA

O Edital Pregão Presencial nº 022/2014, no item 7.11 abaixo transcrito

determina que, caso ocorra alguma falha ou omissão nos documentos apresentados na fase de habilitação, a Pregoeira tem, durante a sessão, a faculdade de aceitar a substituição ou até mesmo a apresentação de novos documentos, visando sanar qualquer irregularidade.

Senão veja no item 7.11 do Edital:

“7.11 - Eventuais falhas, omissões ou outras irregularidades nas propostas e/ou nos documentos de habilitação poderão a critério do(a) Pregoeiro(a) ser sanadas na Sessão Pública de Processamento do Pregão, até a decisão sobre a habilitação, inclusive mediante substituição e apresentação de documentos, ou verificação efetuada por meio eletrônico hábil de informações e certificada por servidor autorizado.” (Destaque!)

Amparada pelo item 7.11 editalício acima transcrito, a Pregoeira poderia

ter aceitado a apresentação do Balanço de Abertura, no momento que o representante legal da

recorrente se manifestou.

Os artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/93, assim determinam:

“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 sustentável 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.”
“Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

A licitação visa atrair o maior número de licitantes, buscando obter o melhor preço e maior concorrência entre os licitantes.

Segundo o jurista Adilson Abreu Dallari, "existem várias manifestações doutrinárias e já existe jurisprudência no sentido de que, na fase de

habilitação, não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Secretaria Municipal de Administração

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
P.L.S. Nº: 485

habilitação, deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade. Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isto não pode ser colocado como excludente do licitante. Deve haver certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; convém ao interesse público, que haja o maior número possível de participantes." (Adilson Abreu Dallari, Aspectos Jurídicos da Licitação, editora Saraiva, São Paulo, 4ª edição, 1997, pag. 116).

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do MS nº 5.418-DF, pela Primeira Seção, assim se posiciona:

"Direito Público. Mandado de Segurança. Procedimento licitatório. Vinculação ao edital. Interpretação das cláusulas do instrumento convocatório pelo judiciário, fixando-se o sentido e o alcance de cada uma delas e escolhendo o instrumento adequado ao estudo e julgamento das propostas. Consoante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao edital não é "absoluto", de tal forma que impeça o judiciário de interpretar-lhe. Buscando-lhe o sentido e a compreensão e escolhendo-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar da concorrência possíveis proponentes, ou que o transtorne de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que, com ele. Objetiva a administração. O procedimento licitatório é um conjunto de atos sucessivos, realizados na forma e nos prazos preconizados na lei (...)" (grifo do MPF) (MS 5.418-DF, STJ Rel. Min. Demócrito Reinaldo, Primeira Seção, maioria, DI. 01/06/1998).

A formalidade tem limite e nesse sentido, também, já decidiu o Tribunal de Contas da União - TCU:

"O apego a formalismos exagerados e injustificados é uma manifestação perniciososa da burocracia que, além de não resolver apropriadamente problemas cotidianos, ainda causa



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

SEMAD/ASJUR
RIS No. 486

Secretaria Municipal de Administração

dano ao erário, sob o manto da legalidade estrita. Esquece o interesse público e passa a conferir os pontos e virgulas como se isso fosse o mais importante a fazer. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de delitos. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do edital devem ser interpretadas como instrumentais.” (TCU, 004809/1999-8, DOU 8/11/99, p. 50, e BLC nº 4, 2000, p. 203).

O procedimento licitatório não pode conter rigorismo, nem exigências exageradas, visto que o tem como principal objetivo a existência do maior número de interessados, visando à escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública. Não se pode admitir ato discricionário da Administração Pública que, alicerçada em rígida formalidade, rejeite licitantes e inviabilize o exame de um maior número de propostas. O formalismo constitui princípio disposto a todo procedimento licitatório, porém a rigidez do procedimento não pode ser excessiva e nem prejudicar o interesse público.

O excesso de formalismo, não deve permear as ações dos agentes públicos na execução das licitações. A doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal a bem dos demais princípios regentes da Administração Pública, afastam a inabilitação e a desclassificação de concorrentes por fatos irrelevantes, que não afetam a objetividade e a efetividade de suas propostas perante o Poder Público e nem os põem em posição vantajosa em relação aos demais participantes.

O ilustre jurista Margal Justen Filho assim se manifesta:

“*O edital deve fixar os requisitos de formalização das propostas. Ademais, há regras gerais de forma contidas na legislação. A proposta que infringir as exigências deverá ser desclassificada. Aplicam-se, no entanto, os comentários emitidos a propósito da lei 8.666. Isso equivale a reconhecer a existência de diferentes categorias de vícios, distinguindo-se a nulidade absoluta, a nulidade relativa e a mera infração.*”

www.goiania.go.gov.br



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

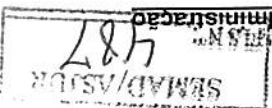
Anulidade absoluta caracteriza-se quando o defeito ofende a interesses indisponíveis e não comporta qualquer saneamento. A nulidade relativa dá-se quando a infração atinge o interesse privado e sua pronúncia depende de tempestiva manifestação da parte interessada. Já a infração é uma desconformidade irrelevante, que pode ser superada através da atuação da Administração Pública, mesmo de ofício.

E ainda:

“A distinção entre as três categorias de defeitos nem sempre é simples. Mas o próprio ato convocatório pode colaborar para a simplificação do problema. A virtude do ato convocatório será a simplicidade e a supressão de exigências formais inúteis. Quando menos, o próprio ato convocatório poderá diferenciar a gravidade do defeito. É recomendável que exigências formais irrelevantes sejam assim qualificadas desde logo. Isso se passa quando o próprio edital determina a consequência da infração. Então, ao invés de uma cláusula genérica (muito usual na prática) no sentido de que toda e qualquer desconformidade com o ato convocatório acarretará a desclassificação, o edital poderá determinar *consequências específicas*.”

No caso em comento item 7.11 visou sanar quaisquer irregularidades, ou seja, o fato de não entregar o Balanço de Abertura no envelope de documentação caracteriza uma infração irrelevante que não acarreta a inabilitação da empresa licitante. Visto que o próprio Edital, no referido item faculta à Pregoeira atuar de forma a superar o erro meramente formal.

No Pregão Presencial, diferentemente do disposto na Lei 8.666/93, o envelope é entregue na hora da sessão, sendo que o representante da empresa estava com o documento em mãos e se manifestou durante a sessão, caracterizando, então excesso de formalismo da Pregoeira, que poderia ter sanado o erro formal com base no item 7.11 do Edital.





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

O Tribunal de Contas da União – TCU corrobora com este

entendimento:

“A jurisprudência do TCM é uniforme no sentido de constituir-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida (Acórdão nº 1.791/2006 – Plenário e nº 1.734/2009 – Plenário, entre outros). É certo que o pregoeiro poderia sanar a falha relacionada à ausência de rubrica em algumas folhas da proposta, por força do disposto nos itens 8.4 e 9.3 do edital. Sendo assim, entendendo que não se consubstancia em razão suficiente para a desclassificação da representante, a ausência de rubrica em algumas folhas da proposta, erro formal perfeitamente sanável. Sendo assim, entendendo pertinente incluir esta falha, também, na determinação proposta no item 13 deste Voto” (Acórdão nº 1.924/2011, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro)

E ainda:

“1. A ampliação da competitividade é princípio norteador do pregão e vem expressamente albergado no caput e no parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 3.555/2000.

2. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação. (...)”

15. A característica essencial do pregão é a de ser uma modalidade mais dinâmica e flexível para a aquisição de bens ou contratação de serviços de interesse da administração pública. Seus fundamentos principais são, especialmente, a ampliação da disputa de preços entre os interessados, que tem como consequência imediata a redução dos preços contratados, bem como a alteração da ordem tradicional de apresentação e análise dos documentos de habilitação e propostas

SEMAD/ASJUR
Nº 488



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Secretaria Municipal de Administração

SEMAD/ASUR
#189

de preço, e a mitigação das formalidades presentes nas demais modalidades licitatórias.

16. Portanto, aliada à celeridade, a competitividade é caracterizada significativa do preço e vem expressamente albergada não sono caput do art. 4º do Decreto nº 3.555/2000, como princípio norteador dessa modalidade, como em seu parágrafo único: (...)

(...) 18. Diante do exposto, concluo que a desclassificação de seis licitantes, por conta de erro material na apresentação da proposta, além de ter ferido os princípios da competitividade, proporcionalidade e razoabilidade, constitui excesso de rigor por parte do pregoeiro, haja vista que alijou do certame empresas que ofertavam propostas mais vantajosas, com ofensa ao interesse público." (Acórdão nº 1.046/2008, Plenário, rel. Min. André Luis de Carvalho) (Destaque!)

O procedimento licitatório deve ser instruído pelos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da rejeição ao excesso de formalismo, além de outros igualmente relevantes com o objetivo de ampliar ao máximo o número de concorrentes capazes de contratar com a Administração. A proteção ao interesse público, não pode infringir princípios da licitação que inviabilizem um maior recebimento de propostas.

No caso em tela, podemos verificar na Ata de Realização do Pregão Presencial nº 022/2014 que os preços apresentados no Envelope n.º 1, referente à Proposta de Preços (fls. 172/184), pela empresa recorrente esta abaixo dos apresentados pelos demais licitantes na maioria dos itens. Portanto, a não habilitação da empresa acarretaria a não observação ao princípio da proposta mais vantajosa.

Analisando o procedimento licitatório, exercitando o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, devem-se ponderar as normas existentes, e não exercer apenas um juízo com excessivo rigor que prejudique a finalidade da licitação, que é promover uma compra com maior vantagem, com ampla competitividade e sem prejuízo a terceiros participantes.

KM



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Secretaria Municipal de Administração

SEMAD/MS-01
PIS Nº: 490

Importa registrar que os princípios contidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 8.666/93 e os correlatos, devem ser analisados de forma conjunta e não isoladamente. Isso significa que, neste certame, devem ser considerados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da legalidade, da igualdade de competição; juntamente com a ampla concorrência, que presume a eficácia do ato, culminando com a obtenção de proposta mais vantajosa para a administração, que se resume em preço menor e melhor, com produtos dentro das exigências das normas em vigor.

Em sendo assim, desabilitar a licitante devido a não entrega de um documento ao qual o seu representante legal possuía no momento da sessão, pela alegação de não constar no Envelope n.º 2 - Documentos de Habilitação caracteriza um excesso de formalismo exagerado e desnecessário, tendo em vista que esta falha poderia ter sido sanada com a aceitação do referido documento por parte da Pregoeira, embasada no item 7.11 do Edital. Além de causar prejuízo à Administração Pública, quanto ao princípio da proposta mais vantajosa.

IV. CONCLUSÃO

Dentre o exposto, respeitado os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como da ampla competitividade, da maior vantagem para Administração Pública, necessário a manifestação da Pregoeira, com abertura de nova sessão, na qual deve ser analisado o documento acostado neste recurso, que teria sido apresentado na sessão anterior e não aceito, conforme consta na retificação da Ata de realização do Pregão Presencial nº 022/2014 (fls. 453/454).

E se o documento apresentado pela recorrente supra as exigências editalícias. Caso positivo, a empresa recorrente, pelos princípios jurídicos acima descritos, dentre outros aplicados em procedimentos licitatórios, e da previsão Editalícia no item 7.11, que faz lei entre as partes, desta feita, a recorrente, observada as demais formalidades previstas na legislação, e a veracidade presumida da documentação apresentada, deve ser habilitada no referido certame.

WJF



**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Por todo o exposto a Assessoria Jurídica da SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, conhece o RECURSO formulado pela empresa **Fábrica Gráfica e Editora Ltda - ME**, em sede de licitação na modalidade Pregão Presencial nº 022/2014, para no mérito, **opinar pela procedência** das alegações e pedidos formulados pela Recorrente, nos limites e termos constantes dos fundamentos expostos nos 02 (dois) parágrafos anteriores.

É o nosso entendimento, considerada a veracidade presumida da documentação apresentada, salvo melhor juízo.

Sendo assim, tendo em vista o cumprimento do presente, encaminhamos os autos à autoridade superior, para decisão final no recurso.

**ASSESSORIA JURÍDICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE GOIÂNIA, aos 25 dias do mês de setembro
de 2014.**

Karina Mendonça Martins
Assessora Jurídica

Marcelo de Castro Dias
Chefe da Assessoria Jurídica