



ATA DE APRECIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Pregão nº 221/2008 - SENADO

DATA: 21/01/2009

PROCESSO N.º 011059/08-7

Às nove horas do dia vinte e um do mês de janeiro do ano dois mil e nove, na sala de reuniões localizada no 16º andar do Edifício Anexo 1 do Senado Federal, com a presença do Presidente e dos membros infra-assinados, reuniu-se a Comissão Especial de Licitação, designada pelos Atos nº 21/2008 e 29/2008, do Presidente do Senado Federal, com a finalidade de apreciar as razões dos recursos administrativos das empresas AVAL Empresa de Segurança Ltda., ADSERVIS Multiperfil Ltda., HN Soluções em Recursos Humanos Ltda. e BSI do Brasil Ltda. interpostos ao final da sessão de abertura do Pregão nº 221/2008 realizada no dia 11 de dezembro de 2008, por estarem elas contrárias à decisão do Pregoeiro da licitação em epígrafe que desclassificou a proposta da empresa BSI DO BRASIL LTDA, por ofertar os salários com valores diferentes dos estipulados pelo edital, ou seja, em desacordo com suas especificações e por haver sido aceito o preço ofertado pela empresa PLANSUL – Planejamento e Consultoria Ltda., no valor global mensal de R\$ 1.944.870,80, declarando-a habilitada no respectivo certame após a análise de sua documentação. Naquela ocasião, questionados sobre a intenção de interpor recursos, o representante da empresa AVAL manifestou o desejo em interpor recurso pelos seguintes motivos: 1) inexecutabilidade do preço ofertado pela empresa Plansul, 2) quebra do princípio da isonomia, pois foi permitido pelo Pregoeiro que fossem corrigidos salários erroneamente cotados por duas licitantes, ao tempo em que proposta de outra licitante fora desclassificada pelo mesmo motivo, 3) por ter a empresa Plansul apresentado comprovante de inscrição estadual baixada e que os atestados de capacidade técnica ofertados por ela não estariam devidamente visados perante o CRA/DF, contrariando a Resolução Normativa nº 179 de 25/04/96 do Conselho Federal de Administração. Já o representante da empresa ADSERVIS fundamentou o seu interesse de interpor recurso quanto à habilitação da empresa PLANSUL pelos os seguintes motivos: 1) a situação cadastral estadual da empresa Plansul encontra-se baixada, mesmo estando o CNPJ em situação ativa, 2) os atestados de capacidade técnica apresentados não estavam devidamente visados pelo CRA/DF, ao passo que a declaração da CEF emitida em 09/05/2000 não fazia qualquer referência a contratos firmados com a Plansul. Por sua vez, o representante da empresa HN SOLUÇÕES



justificou o seu interesse em interpor recurso pelos seguintes motivos: 1) inexecuibilidade do preço ofertado pela empresa vencedora, 2) quebra do princípio da isonomia, tendo sido permitido pelo Pregoeiro a correção de salários fixados de forma errônea por duas licitantes e desclassificada outra licitante pelo mesmo motivo, 3) que a empresa Plansul apresentou comprovante de inscrição estadual baixada e os atestados de capacidade técnica apresentados não devidamente visados perante o CRA/DF, contrariando a Resolução Normativa nº 179 de 25/04/96 do Conselho Federal de Administração. Por último, o representante da empresa BSI DO BRASIL manifestou o seu interesse em interpor recurso pelos seguintes motivos: 1) Contra a decisão Administrativa que desclassificou sua proposta de preços, uma vez que a licitante, ao interpretar o edital, consoante legislação vigente, verificou que os salários nele fixados eram apenas referenciais, haja vista que a recente IN nº 02/2008, da SLTI/MPOG veda expressamente a fixação dos salários no edital, bem como o artigo 40 inciso X, da Lei 8.666/93 proíbe o procedimento editalício, ao tempo em que, na condução do presente certame, em completa afronta ao disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, foi deferida oportunidade de equalização de proposta para duas licitantes que cotaram valores salariais menores que o estabelecido no edital, oportunidade essa não concedida à empresa BSI do Brasil Ltda., o que viola, inclusive, o princípio da isonomia entre os competidores. Em seguida, o Pregoeiro intimou todas as licitantes presentes acerca do prazo de 3 (três) dias a contar daquela data para o oferecimento das razões dos recursos e de mais 3 (três) dias para apresentação das contra-razões. No que tange aos recursos, o inciso XVIII do art. 4º da Lei nº 10.520/2002 diz que depois de declarado o vencedor do certame, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, sendo-lhe concedido o prazo de 03 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando-lhe assegurada, de logo, vista dos autos. Já o inciso XVII do art. 11 do Decreto nº 3.555/2000 fixa que a manifestação da intenção de interpor recurso será feita no final da sessão, mediante registro em ata da síntese das razões recursais, podendo os recorrentes juntar memoriais no prazo de 3 (três) dias úteis. Portanto, ainda dentro do prazo legal para o oferecimento das razões dos recursos administrativos, vieram aos autos as razões dos recursos interpostos pelas empresas AVAL Empresa de Segurança Ltda., ADSERVIS Multiperfil Ltda. e HN Soluções em Recursos Humanos Ltda. Registre-se que a empresa BSI do



Brasil não apresentou novas razões para o recurso por ela interposto. Não obstante, verificamos que a empresa AVAL, ao apresentar as razões do seu recurso, ainda que tempestivamente, inovou sua linha argumentativa para acrescentar como razões para impugnar a decisão do Pregoeiro outros pontos que não os atacados por ocasião da interposição do seu recurso na sessão de abertura do Pregão 221/2008. Acresce a impugnação com os seguintes argumentos: A) Que houve nulidade processual do Pregão nº 221/2008, pois, mesmo tendo a empresa recorrente solicitado em tempo alguns esclarecimentos com relação à jornada da categoria profissional de Coordenador de Operações, uma vez que o Anexo II do Edital não trazia essa informação, a resposta a tal indagação somente foi atendida faltando poucas horas para o início da sessão de abertura do referido certame, fato esse que comprometeu a elaboração da proposta da recorrente, pois implicava a inclusão de adicional noturno, tendo impacto também no cálculo do valor do vale-transporte e do vale-alimentação. Desse modo, teria sido ofendido o §4º do art. 21 da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece que qualquer modificação no edital exige nova divulgação, pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando a alteração não afetar a formulação das propostas. Esse fato, no entender da recorrente, já seria o bastante para ensejar a anulação de todo o procedimento. B) Que, mesmo tendo a Comissão Especial de Licitação divulgado uma errata para todas as licitantes informando a mudança de nomenclatura de algumas categorias profissionais a serem contratadas e o respectivo salário-base, as empresas Plansul e Steel apresentaram propostas fixando o salário-base para a categoria de Operador de Câmara de Plenário em desconformidade com a alteração promovida, a qual chegou ao conhecimento de todas as licitantes ainda no prazo legal. Todavia, o Pregoeiro, mesmo verificando a desconformidade das referidas propostas com as especificações do Edital, ao invés de desclassificá-las, permitiu que as mesmas fossem corrigidas, sob a alegação de que se tratava de simples erro formal. Tal benefício não foi estendido à empresa BSI do Brasil Ltda. que também havia fixado os salários-base em desconformidade com o previsto no Edital. Desse modo, o Pregoeiro feriu a um só tempo os princípios da vinculação ao edital e da isonomia. Nesse ponto conclui que a proposta da Plansul deveria ter sido sumariamente desclassificada, pois fixou salário errado para a categoria profissional de Operador de Câmara do Plenário, contrariando o disposto no item 41 do Anexo II do Edital; deixou de



cotar o adicional noturno para os postos relativos às categorias descritas nos itens 21 e 22 do Anexo II do Edital, cujos profissionais terão laborar após as 22 horas; e, em razão de medida judicial de caráter liminar amparando o tratamento tributário diferenciado, fixou a tributação do PIS e da COFINS incidentes apenas sobre os valores líquidos de seus cálculos, excetuando as parcelas relativas a salários e encargos trabalhistas, fato esse que também ofende o caráter isonômico das licitações públicas; C) Que a inscrição na Cadastro de Contribuintes da Fazenda Estadual oferecido pela empresa Plansul demonstra que ela está em situação irregular, pois consta como baixado, ou seja, como inativa perante a Fazenda Estadual. Assim, deveria a Plansul ter sido inabilitada por irregularidade fiscal; D) Que os atestados de capacidade técnica oferecidos pela empresa Plansul não estavam visados perante o Conselho Regional de Administração do Distrito Federal, tal como determina a Resolução Normativa nº 304 de 06/04/2005, que estabelece que os atestados de capacidade técnica registrados perante um Conselho Regional de Administração devem ser visados pelo Conselho Regional de Administração da localidade da realização da licitação, quando diferentes. Assim, tais atestados não têm nenhuma validade jurídica para efeito de licitações realizadas no âmbito do

Distrito Federal, razão pela qual a empresa Plansul também deveria ser inabilitada. As empresas ADSERVIS Multiperfil Ltda. e HN Soluções em Recursos Humanos Ltda. também se fundaram nos mesmos argumentos expendidos por ocasião da interposição dos seus recursos na sessão de abertura do Pregão nº 221/2008, não trazendo elas nenhum fato ou argumento novos em suas razões de recurso, senão os mesmos já articulados pela empresa AVAL Empresa de Segurança Ltda. Ante tudo o que foi exposto acima, as empresas recorrentes postulam a anulação de todo o processo licitatório em tela ou, não sendo esse o entendimento da Administração do Senado, que seja declarada desclassificada a proposta de preços da empresa Plansul, bem assim seja ela declarada inabilitada no certame, em homenagem aos princípios da legalidade, isonomia, moralidade e vinculação ao instrumento convocatório. Caso o juízo de retratação solicitado não seja provido, requerem as recorrentes que os seus recursos administrativos sejam submetidos à deliberação da autoridade superior, nos termos do disposto no Capítulo VII do Edital do Pregão nº 208/2008 c/c o § 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93 para apreciação e acatamento na forma da lei. Os recursos ora em exame foram interpostos na



SENADO FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO 1

sessão de abertura do Pregão nº 221/2008 por pessoas credenciadas pelas referidas empresas licitantes, com poderes bastantes para tanto, conforme demonstra os documentos de fls. 1033/1045, 1055/1066, 1067/1075 e 1084/1091. Portanto, os recursos administrativos, por serem tempestivos e interpostos por pessoas legalmente legitimadas, devem ser recebidos e conhecidos somente nos pontos impugnados na sessão de abertura do Pregão nº 221/2008, realizada em 11 de dezembro de 2008, nos termos consignados na respectiva ata, restando preclusa toda a matéria transbordante por não ter sido objeto de impugnação no momento oportuno, nos termos do que estabelece o art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002 c/c o inciso XVII do art. 11 do Decreto nº 3.555/2000. A empresa PLANSUL – Planejamento e Consultoria Ltda. apresentou suas contra-razões aos recursos acima listados, refutando toda a argumentação articulada pelas recorrentes e postulando ao final o não provimento dos recursos administrativos interpostos. As contra-razões da empresa PLANSUL – Planejamento e Consultoria Ltda. também foram ofertadas por pessoa investida de poderes para representar legalmente a recorrida em processos licitatórios perante a Administração Pública conforme destaca o instrumento de procuração constante de fls. 1092/1097. Não obstante a impossibilidade de conhecimento de parte do recurso em decorrência da inovação argumentativa intempestiva por parte da empresa AVAL Empresa de Segurança Ltda., essa Comissão Especial de Licitação, no exercício da autotutela, recebe a presente impugnação e passa a analisá-la integralmente nos pontos impugnados, senão vejamos: 1) Quanto à exequibilidade da proposta da empresa Plansul, reuniu-se a Comissão Especial de Licitação, com o intuito de examinar a referida proposta, considerando, para tanto, o teor dos recursos administrativos impetrados pelas licitantes AVAL Empresa de Serviços Especializados Ltda., ADSERVIS Multiperfil Ltda., HN Soluções em Recursos Humanos Ltda. e BSI do Brasil Ltda. Diante de todos os fatos apresentados e à luz dos princípios da economicidade, da razoabilidade e da eficiência, a Comissão, por meio de ata de análise de exequibilidade de proposta, concluiu que a proposta apresentada pela empresa PLANSUL é perfeitamente exequível e reúne todas as condições necessárias ao fiel cumprimento do contrato a ser efetivado com o Senado Federal. 2) Quanto à alegação de que houve nulidade processual do Pregão nº 221/2008, pois os questionamentos relativos à jornada da categoria profissional de Coordenador de Operações só foram respondidos quando faltavam poucas horas para o



início da sessão de abertura do referido certame, o que acabou por comprometer a elaboração de proposta por parte da recorrente, não procede essa alegação, sobretudo porque o questionamento, feito às 17 horas e 58 minutos do dia 10 de dezembro de 2008 (fls. 1024/1025), foi intempestivo, pois o Edital no item 9.9 estabelecia que qualquer dúvida ou questionamento referente ao Edital deveria ser feita no prazo máximo de 72 horas antes da realização do Pregão. Não obstante, segundo o disposto no art. 12, *caput*, §§ 1º e 2º, do Anexo I do Decreto nº 3.555/2000, qualquer solicitação de esclarecimento, providência ou impugnação ao Edital deverá ser feita até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas. E mais, a empresa AVAL Empresa de Serviços Especializados Ltda., ao apresentar proposta e participar do certame que ora impugna, aceitou plena e de forma irrestrita as condições que regem o referido Pregão, nos termos do que dispõem os itens 4.5 e 9.1 do Edital, não havendo, portanto, razoabilidade na sua alegação. 3) Quanto ao fato de que a empresa Plansul teria apresentado proposta fixando o salário-base para a categoria de Operador de Câmara de Plenário em desconformidade com o previsto no Edital após a deliberação da Comissão Especial de Licitação e divulgação da errata informando a alteração promovida (960/997), a qual chegou ao conhecimento de todas as licitantes ainda no prazo legal, a Comissão entendeu que era compreensível o equívoco das licitantes naquele ponto, justamente em razão da alteração de salário de uma categoria num universo de 337 profissionais a serem contratados e de várias categorias profissionais envolvidas, razão pela qual foi autorizado que todas as licitantes que incorreram no mesmo erro pudessem corrigir a proposta naquele ponto específico, desde que mantidos os valores globais das propostas, entendendo tratar-se de erro de natureza formal, cuja correção estava autorizada pelo item 4.2 do Edital. Além do mais, em virtude dos salários estarem fixados em edital, não poderiam, de qualquer forma, ser alterados por meio da proposta de licitante, motivo pelo qual um tal erro só poderia ser tomado, efetivamente, como erro formal. Na mesma linha desse entendimento, o benefício de readequar as propostas da forma aqui descrita não foi estendido à empresa BSI do Brasil Ltda. porque a referida empresa havia fixado todos os salários-base em desconformidade com o previsto no Edital e não manifestou interesse na reformulação de sua proposta por entender que os salários constantes do Anexo II do Edital eram apenas referenciais e que não podiam ser fixados pelo Senado Federal. 4) Quanto à



irregularidade apontada em relação a inscrição no Cadastro de Contribuintes da Fazenda Estadual por parte da empresa Plansul, a prova de inscrição de empresa licitante no cadastro de contribuintes destina-se a permitir a imediata apuração de sua situação frente ao Fisco. Decorre, daí, que se o concorrente não está sujeito à tributação estadual e/ou municipal, em face das atividades que exerce, o registro cadastral constitui exigência que extrapola o objetivo da legislação de regência. A cláusula do Edital que, 'in casu' se afirma descumprida (6.1.2, letra "b"), só pode ser interpretada no sentido de que, a prova da inscrição cadastral (perante as Fazendas estadual e municipal) somente se faz necessária se o proponente for contribuinte destas (Fazendas), porquanto a lei somente admite a previsão de exigência se ela for qualificável, em juízo lógico, como indispensável à consecução do fim. Na espécie, a impetrante, ao apresentar, com sua proposta, certidões negativas de débitos para com as Fazendas estadual e municipal ofereceu prova bastante a permitir o conhecimento de sua situação frente aos Fiscos, ficando cumprida a cláusula editalícia, ainda que legal se considerasse a exigência (A esse respeito, ver a decisão unânime do STJ – 1ª Seção no MS nº 5.655-DF; Rel. Min. Demócrito Reinaldo; julgado em 27/5/1998; DJU, Seção I, 31/8/1998, p. 4; v.u.; ementa). 5) Quanto à irregularidade apontada em relação aos atestados de capacidade técnica oferecidos pela empresa Plansul, verifica-se que o item 6.1.3, letra "b", do Edital exigia tão-somente atestados de capacidade técnica em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no Conselho Regional de Administração da região a que estivesse vinculada a licitante e que comprovasse a aptidão para o desempenho de atividade compatível e em características e quantidades com o objeto do Pregão nº 221/2008, sem nenhuma ressalva de que os referidos atestados devessem estar visados pelo CRA/DF. Sobre esse assunto o TCU¹, já se manifestou no sentido de que a entidade que promove a licitação deve fundamentar adequadamente a exigência da capacidade técnica, demonstrando de forma inequívoca sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado, de modo a afastar eventual possibilidade de restrição ao caráter competitivo do certame. Assim, fixar requisitos excessivos ou desarrazoados ofende a própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações, porquanto a Constituição Federal

¹ Acórdão 32/2003 - Primeira Câmara. Grupo II / Classe VI / Primeira Câmara **Processo** - 007.358/2002-5. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em 21 de dezembro de 2008.



SENADO FEDERAL
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO 1

determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis. O princípio do formalismo se traduz na exigência de interpretação flexível e razoável quanto às formas para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas e desvinculadas de suas verdadeiras finalidades. E mais, o procedimento formal não se confunde com o "formalismo" que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias. Por isso mesmo, não se anula o procedimento diante de meras omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas, desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à administração ou aos licitantes. Não se decreta nulidade onde não houver dano para qualquer das partes. A esse respeito, a jurisprudência vem condenando o excesso de formalismo e entendendo que quando as licitantes apresentam documentos essenciais à sua habilitação na licitação à Comissão de Licitação e esses comprovam o requerido na Lei e no próprio edital, demonstrando a sua capacidade técnica, bem assim a sua inscrição perante o órgão competente, não há porque a Comissão ao inabilitá-la ao fundamento de que o documento peca pela ausência de uma mera formalidade, devendo ser desprezado o rigorismo formal exacerbado no julgamento de processos licitatórios (TRF-1ª Região, REO 1998.01.00.091241-8/AC, Terceira Turma Suplementar, Rel. Juiz Carlos Alberto Simões de Tomaz, DJ de 21/11/2002, p.82). Desse modo, entende a Comissão Especial de Licitação que a documentação relativa à qualificação técnica da empresa Plansul atendeu satisfatoriamente os requisitos do Edital, demonstrando que a referida empresa tem condições técnicas suficientes para executar o objeto pretendido pelo Senado Federal por meio do Pregão nº 221/2008, não havendo qualquer razão ou fato que faça colegiado presumir o contrário. Assim, diante tudo o que acima foi mencionado, resolve essa Comissão Especial de Licitação manter a decisão proferida na sessão do Pregão nº 221/2008 realizada no dia 11 de dezembro de 2008, razão pela qual decide encaminhar os presentes autos ao Diretor-Geral do Senado Federal, com a sugestão de não provimento aos recursos ora examinados pelas razões acima apresentadas, para que aquela autoridade, no exercício da competência que lhe foi definida pelo art. 18 do Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 29/2003, delibere sobre os mesmos. Nada mais havendo a tratar, o Presidente declarou encerrada a reunião e eu, **Evaldo Bezerra de Medeiros, Secretário da Comissão**, lavrei esta Ata, que será assinada por todos os presentes.