

Prefeitura Municipal de Cabaceiras do Paraguaçu

Pregão Presencial



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS DO PARAGUAÇU – BA
SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO – COMISSÃO DE PREGÃO

DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PREGÃO PRESENCIAL 005PP/2018

Em razão do **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela empresa **GENTE SEGURADORA S.A.**, sociedade anônima de direito privado com sede na Rua Mal. Floriano Peixoto nº 450, bairro Centro Histórico, CEP 90.020-060, Porto Alegre/RS, inscrita no CNPJ/MF nº 90.180.605/0001-02, e das **CONTRARAZÕES** apresentada pela empresa **MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A**, inscrita no CNPJ nº 61.074.175/0001-38, com sede na Avenida das Nações Unidas, nº 11.711, Brooklin, São Paulo/SP, vem apresentar as suas razões para, ao final, decidir:

I-DA ADMISSIBILIDADE

Trata-se da manifestação do Pregoeiro ao recurso administrativo interposto, tempestivamente, pela empresa **GENTE SEGURADORA S.A**, ora denominada recorrente, em face do resultado do julgamento do Pregão Presencial nº 005PP/2018, conforme registro na Ata da Sessão Pública, realizada em 27/07/2018.

Após a realização da sessão, a **RECORRENTE** apresentou recurso, em 30/07/2018, cumprindo os pressupostos de admissibilidade recursal e de tempestividade, conforme previsão legal (Lei Federal 10.520/2002, art. 4º).

De forma a privilegiar o contraditório e a ampla defesa, a Pregoeira passa a examinar os pontos discorridos na peça recursal, expondo abaixo as ponderações que fundamentaram sua decisão final.

II. DO HISTÓRICO DO CERTAME

Consoante o disposto na Ata da sessão do pregão presencial em pauta, compareceram e foram recebidas 03 (três) propostas de licitantes credenciadas, com os seguintes valores globais ofertados:

Nome/Razão Social	Valor Global Inicial Ofertado (R\$)
MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A	R\$ 64.500,00
GENTE SEGURADORA S.A	R\$ 36.600,00
PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS	R\$ 65.930,00

Prefeitura Municipal de Cabaceiras do Paraguaçu



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS DO PARAGUAÇU – BA
SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO – COMISSÃO DE PREGÃO

A Pregoeiro e Equipe de Apoio analisaram a conformidade das propostas, com base nas determinações do edital, sendo todas classificadas para a etapa de lances.

Após a etapa competitiva de lances (30 rodadas de lances), as propostas finais tiveram a seguinte ordem:

Nome/Razão Social	Valor Global Final Ofertado (R\$)
MAPFRE SEGUROS GERAIS S/A	R\$ 22.800,00 (VENCEDOR DO MENOR PREÇO)
GENTE SEGURADORA S.A	R\$ 23.350,00
PORTO SEGURO COMPANHIA DE SEGUROS GERAIS	R\$ 28.000,00

Analisando a documentação de habilitação da empresa vencedora pelo menor preço (MAPFRE SEGUROS), a mesma foi declarada inabilitada, por não satisfazer a exigência constante no item 24.2.4 "a" do edital. Em ato contínuo, a Pregoeira analisou a documentação das demais empresas e essas também não atenderam ao referido item. Após inabilitação das demais empresas, a Pregoeira comunicou que concederia um prazo para que todas apresentassem os documentos conforme exigência do item 24.2.4 "a" do edital, colocando todas em condição de igualdade.

A empresa GENTE SEGURADORA S.A recorreu contra a sua habilitação e manifestou intenção de recurso.

III – DAS RAZÕES DO RECURSO

3.1. RECORRENTE GENTE SEGURADORA S.A

Insurge-se a Recorrente, aduzindo em síntese, que a decisão da Pregoeira que a inabilitou é equivocada, pois a mesma atendeu plenamente o item 24.2.4 "a" do edital, que os atestados apresentados são NO MÍNIMO, PERTINENTES E COMPATÍVEIS, com o objeto licitado.

Relata ainda, que junto com os atestados foram apresentados os contratos administrativos, publicações e notas de empenho, ou seja, a finalidade da exigência editalícia do item 24.2.4 "a" do edital foi plenamente cumprida.

Por fim, a Recorrente requer que seu recurso seja provido e a mesma seja declarada classificada, habilitada e vencedora do certame.

Feito um breve relato das alegações da Recorrente, passamos a analisá-las.

3.2. DAS CONTRARAZÕES

A recorrente alega em linhas gerais que as alegações da recorrente não merecem prosperar. Que as empresas seguradoras não emitam nota fiscal, não se pode entender que este documento substitua a apresentação da nota de fornecimento/nota de empenho, pois trata-se de documentos distintos.

A nota de fornecimento/empenho é a autorização por parte da Administração Pública para que a contratada inicie a execução do contrato administrativo.

Prefeitura Municipal de Cabaceiras do Paraguaçu



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS DO PARAGUAÇU – BA
SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO – COMISSÃO DE PREGÃO

Assim, tendo a recorrente descumprido exigências contidas no instrumento convocatório deve ser mantida a acertada decisão do D. Pregoeiro de inabilitá-la do certame e reabrir o prazo para todos os licitantes apresentarem nova documentação, conforme artigo 48, 3º da Lei de licitações (8.666/93).

Por fim, requer a reabertura do prazo para todos os licitantes apresentarem nova documentação, conforme artigo 48, 3º da Lei de licitações (8.666/93).

IV. DA FUNDAMENTAÇÃO:

Como é cediço, dentre os atos administrativo, a licitação é um processo administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Para desenvolver tal mister é necessária a observância de diversos princípios, um deles é o da vinculação ao instrumento convocatório, cujo conteúdo extraído é de que uma vez fixadas as regras do certame, a elas todos são subservientes, quer seja Administração, quer seja licitantes. Nesse aspecto fixa a Lei de regência em seu 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 lhes são correlatos (GRIFO NOSSO)”.

Em verdade, a vinculação ao Instrumento Convocatório decorre do próprio princípio da moralidade, porque é bem verdade que não se pode admitir uma Administração moral e proba que fixe regras claras e objetivas em seus procedimentos licitatórios e não as cumpra, ou no decorrer do procedimento flexibilize exigências a ponto de desequilibrar concorrências e/ou até mesmo causar prejuízo à Administração.

O Instrumento Convocatório constitui a “lei interna da licitação” e, por isso, vincula aos seus termos tanto a Administração como os particulares. Para Di Pietro “... trata-se de princípio essencial, cuja inobservância enseja nulidade do procedimento”.(Di Pietro, 1999, 299) É, no dizer de Hely Lopes, o “princípio básico de toda licitação”. E continua o ilustre Professor:

“Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado”.(Hely Lopes, 1997, p. 249)

O que são admitidas são apenas as diferenciações já estabelecidas no edital, que são aquelas necessárias à seleção das qualidades subjetivas e objetivas consideradas ao atendimento do interesse público.

Não é por outra razão que à vinculação ao instrumento convocatório atrela-se o princípio do julgamento objetivo, que é decorrência lógica do anterior. Em razão dele impõe-se que a análise das propostas se faça com base no critério indicado no

Prefeitura Municipal de Cabaceiras do Paraguaçu



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS DO PARAGUAÇU – BA
SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO – COMISSÃO DE PREGÃO

ato convocatório e nos termos específicos das mesmas. Por esse princípio obriga-se a Administração a se ater ao critério fixado no ato de convocação, evitando o subjetivismo no julgamento. Está substancialmente reafirmado nos arts. 44 e 45 do Estatuto Federal Licitatório, que assim determinam:

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou no convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelo órgão de controle".

O que se almeja é, nos dizeres do eminente Celso Antônio, "impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora" (Celso Antônio, 1998, p. 338).

Cientes, portanto, de que o Instrumento Convocatório é de fato a lei de regência do certame, o fio condutor do objetivo final, a contratação, a Administração Pública deve sim fixar nele todos os regramentos e exigências suficientemente necessárias para que, ao final, alcance uma contratação efetivamente segura.

Em outras palavras, as exigências edilícias objetivam, sobretudo, garantir que a contratação atenda à finalidade a que se destina com integridade, continuidade, cumprimento de normas técnicas, tudo em benefício do interesse público primário.

Pelo exposto acima, facilmente constatamos, que todas as exigências constantes no instrumento convocatório tem uma finalidade específica, qual seja, avaliar os requisitos (técnicos e financeiros) para participar do certame.

Dentre os requisitos técnicos, destacamos o papel dos atestados de capacidade, estes, por sua vez, têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.

Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a "Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo.

Por todas estas razões, não resta dúvida que os agentes públicos deverão atuar ao examinar os atestados com esteio nos princípios, dentre outros, da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e do formalismo moderado.

Ultrapassadas tais premissas, que se afiguram necessárias, passamos a nos manifestar pontualmente acerca das irrisignações da recorrente.

Prefeitura Municipal de Cabaceiras do Paraguaçu



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS DO PARAGUAÇU – BA
SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO – COMISSÃO DE PREGÃO

V. DA ANÁLISE DO MÉRITO.

1. Da equivocada inabilitação da recorrente pelo suposto não atendimento ao item 24.2.4, alínea “a” – atestado.

O Edital da licitação em apreço, especificamente no item 24.2.4, alínea “a”, restou estabelecido que as licitantes deveriam apresentar atestado (s) e este(s) esta (rem) acompanhado(s) da(s) nota(s) de fornecimento e contrato, vejamos:

24.2.4. A Qualificação Técnica será comprovada através da apresentação dos seguintes documentos:

- a) Comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, com o objeto da licitação, quantitativo e prazo de entrega através da apresentação de atestado, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que **deverão estar comprovada através da apresentação das notas de fornecimento e contrato respectivamente ao atestado.** (grifo nosso).

O edital, neste caso, torna-se LEI entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. A Recorrente em relação referido atestado não juntou as notas fiscais, porém apresentou o contrato da prestação de serviço, notas de empenho e o atestado de capacidade técnica, atendendo parcialmente o item apresentado.

Nesse compasso, a recorrente pontua acertadamente que as Seguradoras não emitirem notas fiscais de serviço, que o edital na citada redação, realmente foi falho, EXATO FOI. Entretanto, todas as seguradoras sabem que o documento equivalente as Notas Fiscais é a ÁPOLICE OU CERTIFICADO DE SEGUROS, nos termos do artigo 758 do Código Civil, abaixo transcrito:

Art. 758. O contrato de seguro prova-se com a exibição da apólice ou do bilhete do seguro, e, na falta deles, por documento comprobatório do pagamento do respectivo prêmio.

Como se vê acima, o artigo 758, do Código Civil, expõe que “o contrato de seguro prova-se pela exibição da apólice ou bilhete de seguro, e, na falta deles, por documento comprobatório do pagamento do respectivo prêmio”.

Ora, a palavra apólice não está escrita no edital, porém, todas as empresas do ramo de seguro sabem que o documento equivalente a nota fiscal é a apólice, logo, por que a recorrente não junto a mesma ao atestado apresentado?

Compulsando os documentos apresentados, verifica-se que a Recorrente apresentou a Nota de Empenho, entretanto, cabe esclarecer que o empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária, ou seja, a máquina pública está afirmando ou se comprometendo a reservar parte da verba orçamentária para efetuar esse pagamento no futuro próximo, após a realização do seu evento. É um documento do Contratante e não do contratado, não assegura se o serviço foi realmente cumprido ou não através dele, conforme inteligência da Lei 4320/64, Art. 58.

Prefeitura Municipal de Cabaceiras do Paraguaçu



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS DO PARAGUAÇU – BA SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO – COMISSÃO DE PREGÃO

Em suma, cumpre reforçar com as sábias palavras do nobre Hely Lopes Meirelles "o empenho não constitui obrigação nem compromisso de pagamento, pois é operação financeira de caráter contábil, visando a reserva do numerário para o pagamento da despesa comprometida, dentro da dotação específica. A sua finalidade é, portanto, evitar que, pela dedução da parcela legalmente comprometida, a Administração venha a ultrapassar as dotações orçamentárias. O empenho não cria, pois, a obrigação de pagamento, opera como ato- condição do pagamento".

Noutro norte, analisando a documentação de todas as licitantes, verifica-se que nenhuma empresa juntou o documento equivalente a nota fiscal, qual seja, a apólice do Seguro.

Dessa forma, a Douta Pregoeira acertadamente, após abrir todos os documentos de habilitação, declarou todas as empresas INABILITADAS e concedeu um prazo de 03 (três) dias, para que todas as empresas apresentassem os atestados nos termos do item 24.2.4, alínea "a".

Portanto, não é possível admitirmos que o Recurso da Recorrente logre êxito, uma vez que a Pregoeira inabilitou a licitante vencedora da menor proposta pelo mesmo motivo. Ademais, seria demasiadamente ilógico a Pregoeira na mesma licitação habilitar uma empresa e inabilitar outra pelo mesmo motivo, ou seja, agir com dois pesos e duas medidas, afrontando o princípio da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Por fim, muito embora na legislação específica do pregão não haja previsão sobre o procedimento a ser seguido quando da desclassificação ou inabilitação de todos os licitantes, defende-se a aplicação subsidiária da Lei de Licitações nesses casos, com fundamento no art. 9º da Lei nº 10.520/02.

Ademais, no caso concreto que ora se analisa, a pregoeira deste Município deverá convocar todos os licitantes partícipes da fase de habilitação, vez que a da abertura das propostas de preços e de lances já precluíram, devendo-se analisar os documentos de habilitação, especialmente o disposto no item **24.2.4, alínea "a" do aludido instrumento convocatório, na ordem de classificação registrada em ata da sessão pública de 27/07/2018 e reproduzida no item II deste parecer**, no prazo de 08 (oito) dias úteis, respeitando-se os preços já registrados.

Outrossim, observa-se que um importante vetor de promoção da isonomia na licitação pública, que também decorre do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é o princípio do julgamento objetivo, vinculados aos documentos apresentados pelos licitantes e subordinados a critérios de rigorosa imparcialidade.

VI. DA CONCLUSÃO

Portanto, a manifestação de recurso da empresa **GENTE SEGURADORA S.A**, não contém pilastras para seu provimento.

Posto isto, e consubstanciado que uma decisão em contrário irá ferir os princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, a Pregoeira conhece do recurso interposto, porém negando-lhe o provimento, mantém a r. decisão que inabilitou todas as empresas.

Prefeitura Municipal de Cabaceiras do Paraguaçu



PREFEITURA MUNICIPAL DE CABACEIRAS DO PARAGUAÇU – BA
SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO – COMISSÃO DE PREGÃO

Sugiro ainda, que seja concedido o prazo não inferior a 08 (oito) dias úteis para apresentação dos documentos exigidos no artigo 24.2.4, alínea "a" do aludido instrumento convocatório, na ordem de classificação das propostas de preços, conforme registro em ata da sessão pública de 27/07/2018.


Desta forma, em atendimento à legislação pertinente, submetemos à apreciação da autoridade superior a presente manifestação, que propõem a manutenção da decisão desta Pregoeira, sugerindo à Autoridade Superior o não provimento da manifestação de recurso interposto.

É importante destacar que a presente justificativa não vincula a decisão Superior, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios à Autoridade Administrativa Superior, a quem cabe a análise desta e posterior decisão.

Desta maneira, submetemos a presente decisão à Autoridade Superior para apreciação e posterior ratificação.

SMJ, é como entendo.

Cabaceiras do Paraguaçu, 14 de agosto de 2018.


Assessoria Jurídica 045 38605