

ATA Nº 07

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO: CONCORRÊNCIA Nº 0000068/2017
Unidade de Licitações e Compras

TIPO: Menor Preço

DATA DO EDITAL: 27.01.2017

DATA ABERTURA HABILITAÇÃO: 02.03.2017, às 14h00min.

NÚMERO DE PARTICIPANTES: 09 (nove)

DATA ABERTURA PROPOSTA: 06.06.2017, às 09h30min.

NÚMERO DE HABILITADAS: 04 (quatro)

OBJETO: O presente procedimento licitatório destina-se à prestação de serviços de vigilância ostensiva armada, cuja função principal é impedir ou inibir ação criminosa nas agências e postos do Banrisul pertencentes à Superintendência Regional do Alto Uruguai, de acordo com as especificações contidas nos anexos, partes integrantes do edital.

I – RELATÓRIO

Em 23.08.2017 foi publicado no Diário Oficial do Estado – DOE - o aviso de Retificação de Resultado da Concorrência nº0000068/2017, no qual foi retificado o resultado publicado no DOE em 21.06.2017, tornando a licitação ANULADA com fulcro no art. 49 da Lei 8.666/93.

Nesse sentido, no prazo recursal, a licitante Empresa Portoalegrense de Vigilância Ltda., devidamente qualificada nos autos, recorre, quanto à anulação do certame.

Não houve contrarrazões.

É o relatório.

II – JULGAMENTO:

A questão central do recurso interposto pela licitante Empresa Portoalegrense de Vigilância Ltda. trata do inconformismo da licitante em relação à decisão da Administração de anular o certame, tendo em vista que a recorrente havia sido a empresa com a proposta melhor classificada.

Primeiramente, importante salientar que o certame não foi homologado pela Autoridade Superior, dando-se a decisão de anulação do mesmo em sede de julgamento dos recursos administrativos da fase de proposta.

Alega a recorrente que o cancelamento do certame traria prejuízos à Administração e afirma que:

“(...)

De acordo com a decisão, haveria vício de orçamento decorrente do fato de que a Administração baseou-se na média de 22 dias úteis por mês, porém, a média a ser utilizada poderia ter sido de 21 dias úteis ao mês.

Ocorre que, Vossas Senhorias, referida situação não acarreta em absolutamente nenhuma alteração no resultado do certame e, bem como, causaria GRAVÍSSIMOS prejuízos econômicos a este BANRISUL, pois dará como prejudicada uma licitação já em fase de conclusão.

Primeiramente, cabe mencionar que de acordo com o Edital havia liberdade aos licitantes para a cotação de valores, de modo que, eventual modificação deste porte em nada altera a licitação e as propostas, mas tão somente seria capaz de modificar os limites mínimos aceitáveis pelo BANRISUL.

Cabe ponderar que anula-se por ilegalidade e revoga-se por interesse público. No caso em comento cabe afastar as duas possibilidades, pois inexistente qualquer ilegalidade e, ademais, a decisão fere frontalmente o interesse público e é desmotivada.

*Veja-se, Vossas Senhorias, que o único resultado de eventual alteração neste orçamento seria reduzir valores mínimos e máximos, contudo, **no presente certame a vencedora não teve sua proposta desclassificada por cotar valores abaixo dos mínimos aceitáveis.***

Outrossim, absolutamente inaplicável a suposta fundamentação em quebra da isonomia, eis que o Edital, Termo de Referência e planilha em nenhum momento ordenam o número de dias, ou seja, não guiaram as propostas dos licitantes e, ainda que guiassem, NÃO ALTERARIA O RESULTADO DO CERTAME.

Não há, Vossas Senhorias, nenhuma evidência ou sequer lógica na conclusão de possível quebra da isonomia e mesmo que houvesse não se alteraria o resultado.”

Importante ressaltar que a própria recorrente afirma que eventual alteração do orçamento iria reduzir valores mínimos e máximos. Ora, resta evidente que, se há vício no orçamento da Administração que levou à aprovação de valores superiores aos valores máximos condizentes com a necessidade da Administração, esse vício não só é passível de causar prejuízo ao interesse público, como obriga a Administração a declarar a nulidade do certame.

Ainda, a recorrente alega não ter havido quebra de isonomia porque uma possível quebra na isonomia não teria alterado o resultado do certame e baseia suas razões recursais nos valores totais das propostas classificadas, conforme a seguir:

“(...)

*A quebra da isonomia dependeria da comprovação de que o primeiro licitante pôde cotar valores menores frente ao segundo em consequência de ter adotado a interpretação apontada pela Administração, ou seja, o interesse da Administração na revogação **DEPENDE DE PROVA INEQUÍVOCA DE QUE O RESULTADO DO CERTAME PODERIA SER ALTERADO.***

*Desse modo, a única forma de comprovar que o resultado do certame poderia ser alterado é matematicamente, ou seja, comprovando que a diferença efetiva das propostas **PODERIA** ser decorrente da interpretação diversa, o que, no presente caso é impossível.*

A quebra da isonomia citada pela decisão dependeria de dois fatores:

a) O primeiro licitante tivesse se baseado em 21 dias úteis e o segundo em 22 dias úteis;

b) A diferença de proposta entre o primeiro e o segundo poderia ser alterada se o segundo passasse a cotar 21 dias úteis.

No presente caso, não temos nenhum dos requisitos lógicos necessários a se verificar a quebra de isonomia apontada pela Administração, de modo que o único efeito desta revogação é causar prejuízos ao BANRISUL por ter de realizar novo certame.

Pois veja-se, digamos que o referido 1 (um) dia útil causasse impacto de 5% (cinco por cento) entre um licitante que cotou de uma forma e o que cotou de outra. Frise-se aqui que estamos extrapolando o percentual, pois o impacto seria menor.

Caso o impacto fosse o percentual supracitado, que está sendo superavaliado, ainda assim não se alteraria o resultado do certame, pois a recorrente sagrou-se vencedora com uma proposta global de R\$19.498.204,06, enquanto a segunda colocada ROTASUL ofertou o preço global de R\$21.503.682,60.

A variação percentual entre a proposta da recorrente e da SEGUNDA colocada é de mais de 9,3% (nove vírgula três por cento), diferença que jamais poderia ser alcançada em decorrência da modificação dos cálculos conforme a Administração, nem sequer se superavaliando a situação conforme expusemos.

Ou seja, Vossas Senhorias, a única forma de se avaliar uma quebra de isonomia decorrente de critério nas propostas é matematicamente e, no caso, não há violação da isonomia pois a variação percentual entre as propostas TORNA IRRELEVANTE a referida diferença e jamais seria capaz de alterar o resultado da licitação.

No caso em tela, a decisão inicial da Administração de utilizar 22 dias por mês para a média mensal de dias trabalhados, tanto para elaboração do orçamento, quanto como parâmetro para analisar as planilhas de custos das licitantes, foi considerada equivocada quando da reanálise feita pela área técnica em sede recursal, quando acatou a argumentação da licitante Mobra Serviços de Vigilância Ltda. de que poderia ser utilizada a média mensal de 21 dias trabalhados por mês.

A média mensal de dias trabalhados a ser utilizada é fator de suma importância na elaboração da planilha de custos para os serviços objeto do presente certame, visto impactar nas quantidades e valores dos diversos itens que compõem a referida planilha, tais como itens de composição da remuneração da mão de obra, encargos sociais e trabalhistas, insumos e tributos. Dessa forma, a possibilidade aceita pela área técnica da utilização de 21 dias como média, acarreta a necessidade de a Administração rever sua orçamentação inicial, visto que o Banco não poderia pagar por um dia a mais por mês em uma contratação sem fazer uso dos serviços e sem ter garantias de que os valores pagos por esses dias estão efetivamente sendo revertidos aos empregados da contratada nos insumos que lhes dizem respeito.

As razões da recorrente foram submetidas à análise da área técnica, a qual proferiu parecer, transcrito *in verbis*:

“Diferentemente do alegado pela Recorrente, de que uma modificação deste porte em nada alteraria o resultado final do certame, destacamos que essa possibilidade de utilização de 22/21 dias/média altera toda a orçamentação do processo, bem como as aprovações de verba, que foram balizadas pela análise prévia dos custos mínimos exequíveis para a prestação dos serviços em 22 dias úteis média e, **a possibilidade de utilização dos 21 dias úteis de média impactou em duas situações, quais sejam:**

1. as propostas apresentadas pelas demais licitantes teriam sido menores do que as apresentadas no presente certame, pois apresentariam redução dos custos, principalmente dos insumos, pois as mesmas consideraram 22 dias úteis como média (conforme comumente utilizada pelo Banrisul);

2. a situação em tela caracteriza afronta ao princípio da imparcialidade, fazendo com que as licitantes não estivessem em igualdade entre si e frente à orçamentação do processo.

Alega a Recorrente que não teve sua proposta desclassificada por cotar valores abaixo dos mínimos aceitáveis e que o número de dias não guiou as propostas das licitantes, entretanto tais alegações não procedem, uma vez que, primeiramente, caso a Recorrente tivesse realizado a cotação de suas planilhas utilizando-se a média de 21 dias, seus insumos certamente teriam valores menores que os apresentados e conseqüentemente, o valor de sua proposta seria menor, ou seja, a homologação do certame

considerando-se a situação em tela acarretaria não necessariamente a homologação de proposta menor que o valor orçado mas certamente a homologação de proposta com valor mais baixo do que a proposta apresentada pela Recorrente, pois seus insumos seriam balizados por média menor, sem considerar ainda que as demais licitantes poderiam ter apresentado propostas ainda menores.

Ressaltamos que a própria Recorrente utilizou a média de 22 dias úteis para o cálculo de suas planilhas e orçamentação, sagrando-se vencedora, como a própria recorrente refere, entretanto, em fase posterior verificou-se não só que havia a possibilidade de utilização de 21 dias úteis de média para o cálculo das planilhas, como também que tal possibilidade, além de mais correta com a realidade laborada (representando, quase que precisamente, os dias úteis efetivamente trabalhados), ainda representaria uma orçamentação menor ao Banrisul, possibilitando um custo hipoteticamente menor para a contratação em tela.

Ademais, não há como o Banrisul manter a contratação balizando-se em média de 22 dias úteis após verificar que a utilização de média menor atende aos custos mínimos exequíveis e certamente representaria diminuição dos custos com a contratação. Desta forma, levar adiante a contratação sabendo-se da exequibilidade de custo menor e sabendo comprovadamente que não foi oportunizada aos licitantes apresentarem suas planilhas em iguais condições, estaria em afronta sim com os princípios da razoabilidade, moralidade e eficiência e, diferentemente do alegado pela Recorrente, o que não parece lógico é manter um certame após verificação de **falhas/erros materiais que precisam ser sanados.**

Ainda, hipoteticamente, outras empresas podem ter deixado de apresentar propostas justamente por verificarem que não poderiam apresentar valores dentro do estimado e, nesse sentido, tornou-se prejudicada a igualdade de oportunidade e concorrência entre as participantes do processo licitatório, e o Banrisul provavelmente deixou de receber propostas de outras licitantes. Ressaltamos ainda que mesmo a igualdade entre as licitantes que ingressaram no processo licitatório restou prejudicada.

A Recorrente ainda refere percentualmente a diferença entre sua proposta e a segunda colocada, e em verificação, recalculamos o valor da orçamentação e, muito embora pequena, a diferença da orçamentação apresenta o percentual de 092%, uma vez que o valor para 22 dias úteis/mês é de R\$ 24.395.929,18 e considerando-se 21 dias úteis/mês é de R\$24.172.364,14.

Com relação a todas as alegações conclusivas da Recorrente, a mesma não refere que o Banrisul deixando de admitir a possibilidade de cotação de 21 dias úteis de média e mantendo o certame, estaria não só admitindo que contratou um serviço com valor maior do que o mínimo possível e exequível como também estaria impossibilitando a igualdade de competição entre os licitantes não só no âmbito do presente processo licitatório mas também no processo licitatório n/0000069/2017, de mesmo objeto mas de Sureg diferente e o qual foi suspenso pelas mesmas considerações.

Afirma a própria Recorrente que “o único resultado da realização de novo certame em função dos itens apontados seria a redução do orçamento mínimo”, admitindo que ao considerar-se a média de 21 dias úteis, não só impactaria na orçamentação do Banrisul como por óbvio, impactaria também no valor das propostas dos licitantes e conseqüentemente, não se revogar o certame, estaria indo contra os princípios da Administração Pública e prejudicando a igualdade entre os licitantes.

Nesse sentido, ressaltamos mais uma vez que o que restou prejudicado, foi a igualdade entre as licitantes e, conseqüentemente, restou prejudicada a observância dos princípios do direito administrativo e, uma vez que este Banrisul prima pela igualdade de concorrência e de oportunidade entre os licitantes, não há que se falar em manutenção do certame sem que estas condições fossem respeitadas e todos os princípios observados.

Ademais, considerando que outros órgãos da Administração Pública já vêm utilizando esta média para os cálculos e estimativas de preço, tais como TJ/RS, Pregões nº130/2015 e nº23/2017, verificamos que restou comprovado que, a média de 21 dias úteis mensais é suficiente para o cálculo dos custos mínimos.

Desta forma, pelo exposto, entendemos que não assiste razão à Recorrente.”

Evidencia-se pelo parecer supracitado que a questão da média mensal de dias trabalhados a ser utilizada nas planilhas de composição de custos acabou por ocasionar a falta de condições de igualdade para as licitantes na apresentação de suas propostas.

Assim, percebe-se que a decisão da Administração pela anulação se deu precisamente pela constatação de vício no processo e consequente dever da Administração de sanar os erros materiais existentes. Nesse sentido, transcrevemos o parecer exarado pela Assessoria Jurídica (fls. 001980 a 001983 dos autos):

“(…)

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) estabelece a vinculação ao instrumento convocatório no seu art.41.

Nos termos do que dispõe o art. 3º da referida lei, a licitação destina-se a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, porém esta deverá estar de acordo com as condições estabelecidas previamente no edital, em vista desta vinculação e do julgamento objetivo.

Os referidos documentos foram examinados pela área técnica de apoio, e confirmados no julgamento do recurso pela Comissão, de acordo com os critérios e condições que o edital estabelecia para apresentação dos documentos e planilhas pelos licitantes, a fim de comprovar a aptidão das mesmas para a prestação de serviços.

O art. 3º, assim como o art. 41, ambos da lei nº 8.666/93 devem ser observados, tanto pelos licitantes, como pela Administração e, as normas do edital constituem as regras para a participação do certame.

O referido art. 3º estabelece:

“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 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. ”

O instrumento convocatório deve estabelecer de forma objetiva, as condições de participação e a habilitação deveria observar as referidas disposições de forma igualitária a todos os licitantes.

Ao exame dos documentos reconheceu a área técnica que houve falha erro material na orçamentação prevista no edital, cabendo o reexame dos documentos da licitante e, assim relatou a área técnica:

“Ainda em decorrência da verificação da possibilidade de utilização de 21 dias como média, considerando o Poder/Dever da Administração Pública de rever seus atos, fomos levados a visitar a orçamentação técnica e, constatamos que, em que pese não ter constatado de forma

explícita a mesma foi projetada com base nos 22 dias úteis, o que gera divergência nos valores aprovados em relação aos valores realmente exequíveis, bem como, falta de condições de igualdade/equidade para os licitantes no que se refere à apresentação das propostas, ocasionando falhas/erros materiais que precisam ser sanados.”

Nos termos do que dispõe o art. 49 da Lei 8.666/93:

“A autoridade competente para a aprovação do procedimento licitatório somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito devidamente fundamentado.”

Desta forma, diante do princípio da autotutela, já consagrado em súmula pelo STF, havendo, reconhecimento de vício pela própria administração, cabe a anulação do ato defeituoso.

Na hipótese em exame, houve este reconhecimento por parte da Comissão após a nova análise pela área técnica, o que recomenda anulação do certame, nos termos já mencionados, devendo ser oportunizado aos licitantes o prazo do art. 109, I, devendo ser reanalisado o edital com a finalidade de republicação sem os vícios antes verificados.”

À vista do exposto, conforme o parecer supracitado, “...havendo reconhecimento de vício pela própria administração, cabe a anulação do ato defeituoso. Na hipótese em exame, houve este reconhecimento por parte da Comissão após a nova análise pela área técnica, o que recomenda anulação do certame, nos termos já mencionados...”. Ou seja, não se está falando de situação hipotética, pois houve de fato um erro material no processo, constatado quando da reanálise das planilhas de custos apresentadas pelas licitantes, justamente em razão da diferença de critérios da utilização de 22 ou 21 dias úteis como média ter gerado divergência nos valores aprovados em relação aos valores realmente exequíveis.

Ademais, segundo parecer da área técnica (fls. 001968 a 001972 dos autos) utilizado como fundamento da decisão proferida pela Comissão de Licitações na Ata nº06 de Julgamento de Recurso, tal circunstância trouxe “falta de condições de igualdade/equidade para as licitantes no que se refere à apresentação das propostas, ocasionando **falhas/erros materiais que precisam ser sanados.**”.

Dessa forma, em que pese a irresignação da recorrente, seus argumentos não podem prosperar, pois, no mérito, não têm o condão de alterar a decisão atacada, pelo que resta incólume o referido decisum.

III – DECISÃO

Considerando que cabe à Administração, diante do princípio da autotutela, anular o ato identificado por ela própria como defeituoso e tendo em vista que houve o reconhecimento por parte da área técnica da existência de vício material, a Comissão de Licitações deixa de acolher as razões apresentadas pela licitante Empresa Portoalegrense de Vigilância Ltda.

Saliente-se, por derradeiro, que o presente procedimento licitatório foi conduzido em observância aos princípios básicos consagrados no artigo 3º da Lei 8.666/93, que devem nortear os atos da Administração Pública.

Ante o exposto, e com base nos documentos que integram o presente certame, esta Comissão **NEGA PROVIMENTO** ao recurso interposto pela licitante Empresa Portoalegrense de Vigilância Ltda., ratificando as decisões proferidas em Ata do dia 15 de agosto de 2017 e publicadas em 23 de agosto de 2017, mantendo a **ANULAÇÃO** da Concorrência nº0000068/2017.

Por fim, submetemos o presente recurso com o posicionamento supra para exame e deliberação da Autoridade Superior, nos termos do parágrafo 4º do art. 109 da Lei nº 8.666/93.

COMISSÃO DE LICITAÇÕES

Porto Alegre, 30 de outubro de 2017.

Álvaro Luís Azevedo Guazzelli
Presidente

Célia Ribeiro Dias

Camila Lima Vellinho