



JULGAMENTO DE RECURSO SEI N° 5837011/2020 - SECOM.NAD

Joinville, 06 de março de 2020.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL CONCORRÊNCIA N° 01/2019/SECOM

OBJETO: SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO DE AGÊNCIAS DE PUBLICIDADE E/OU PROPAGANDA, PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROPAGANDA E PUBLICIDADE, POR LOTES, PARA A ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA.

RECORRENTE: ENGENHO PROPAGANDA S/S LTDA.

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa **ENGENHO PROPAGANDA S/S LTDA.** (documento SEI n° 5797390), aos 02 dias de março de 2020, às 17h31, em face da decisão da Subcomissão Técnica, designada pela Portaria n° 16/2019/SECOM, que a desclassificou do certame, conforme julgamento das propostas técnicas proferido na sessão realizada em 19 de fevereiro de 2020 (documento SEI n° 5614462).

Inicialmente, cumpre informar que existem pressupostos para que se proceda à análise dos recursos apresentados na esfera Administrativa. Todavia, **o não preenchimento desses pressupostos enseja a sua rejeição de imediato.**

Entre os pressupostos atinentes ao recebimento e conhecimento dos recursos, está a apresentação do recurso a tempo perante a Administração Pública.

Nesses termos, quanto a tempestividade, a apresentação do recurso em 02 de março do corrente ano, às 17h31, encontra-se fora do prazo previsto no instrumento convocatório, sendo, portanto, intempestivo. A esse respeito, dispõe expressamente o instrumento convocatório, no item 21:

21 – DAS INSTRUÇÕES E NORMAS PARA RECURSOS

21.1 – Os recursos deverão:

21.1.1 – Obedecer ao disposto no art. 109, da Lei n° 8.666/93 e alterações posteriores;

21.1.2 – Ser encaminhados ao Secretário de Comunicação;

21.1.3 – Estar acompanhado da respectiva representatividade e, quando for o caso, de procuração.

21.1.4 – Ser protocolados no protocolo eletrônico da

Coordenação de Licitações da Secretaria Municipal de Saúde, sito à Rua Araranguá, 397, 2º Andar, Bairro América, Joinville/SC, CEP 89.204-310, **no horário das 8h às 14h**.

21.2 – Serão inadmitidos impugnações e recursos enviados via fax e e-mail.

21.3 – **Não serão conhecidas impugnações e recursos apresentados fora do prazo legal** e/ou subscritos por representante não habilitado legalmente ou não identificado no processo para responder pelo proponente. (*Grifo nosso*).

Nesse passo, pode-se afirmar que o recurso ora interposto não será conhecido, uma vez que não cumpre com as exigências específicas relativas ao edital da Concorrência nº 01/2019/SECOM, para a sua eficácia quanto ao tempo, tendo em vista que foi recebido em 02 de março de 2020 do corrente ano, **às 17h31, fora do horário determinado no instrumento convocatório**.

Deste modo, não pode a Administração deixar de observar as regras estabelecidas na legislação pertinente e no instrumento convocatório, e conhecer de recurso que não atende aos pressupostos recursais. Se assim fosse, a discussão acerca da matéria não teria fim, trazendo insegurança jurídica aos processos licitatórios.

Diante do exposto, decide-se não conhecer o presente recurso, por ser intempestivo, ou seja, protocolado fora do horário determinado no item 21.1.4, do edital.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Registra-se que não foram cientificados os demais licitantes da existência e trâmite do recurso administrativo, tendo em vista que o mesmo não foi conhecido como recurso, por parte da Comissão Especial de Licitação, em razão de sua intempestividade.

III - DAS RAZÕES E ANÁLISE DO RECURSO

Apesar de não recebido o recurso por não preencher os requisitos de tempestividade, esta Administração tem por praxe responder todos os aspectos questionados por seus licitantes, no intuito de esclarecer e dar transparência aos atos praticados.

Nesse cenário, em apertada síntese, alega a recorrente que cumpriu com todas as exigências materiais contidas no Edital, *"pois indiscutivelmente, foram atendidos todos os requisitos demandados pelo Edital, ao interesse da Administração e em especial ao interesse público, finalidade do preceito legal, não persistindo motivo para não mantê-la na licitação"*.

Do recurso apresentado, destaca-se o seguinte:

"Pois bem, a despeito da surpresa experimentada pela recorrente ao deparar com sua desclassificação, pois a mesma não teria cumprido o estabelecido nos itens acima apontados, posto que a licitante **não apresentou suas propostas com linhas em branco e também apresentou sua proposta com a ideia criativa somente em textos, roteiros e não contém tabelas ou gráficos**. Além do que, mesmo se fossem apresentadas as propostas com os apontamentos da subcomissão, assim mesmo podemos afirmar tratar-se de formalismo exagerado, princípio aceito pela doutrina e tribunais".

Da análise aos argumentos expostos pela recorrente e compulsando os autos do processo,

observa-se que a licitante foi desclassificada por manter linhas em branco e apresentar textos sob a forma de tabelas nas Propostas Técnicas - Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada. É o que se pode extrair da ata da sessão de abertura dos invólucros nº 2 e cotejo entre as vias não identificadas e vias identificadas do plano de comunicação publicitária, realizada em 19 de fevereiro de 2020 (SEI nº 5677590):

Ata da sessão de abertura dos invólucros nº 2 e cotejo entre as vias não identificadas e vias identificadas do plano de comunicação publicitária, a fim de identificar a autoria das propostas, e classificação das propostas técnicas (invólucros nº 1, 2 e 3) apresentadas à Concorrência Pública nº 01/2019/SECOM, destinada à Seleção e contratação de agências de publicidade e/ou propaganda, para a prestação de serviços de propaganda e publicidade, por lotes, para a administração direta e indireta. (...) Após a consolidação das notas atribuídas pela Subcomissão Técnica às propostas técnicas apresentadas, restaram classificadas as seguintes agências, em ordem decrescente de classificação e sua respectiva pontuação: (...). Foram **desclassificadas** as agências a seguir relacionadas, conforme Lote e pontuação: (...) **Engenho Propaganda S/S Ltda - 2.125 pontos, desclassificada por não atender aos subitens 6.1.3.4 alínea "e", 6.1.3.5 e 6.1.3.6, descumprindo com as exigências fixadas nesse edital conforme subitem 12.1.2 alínea "a",** do instrumento convocatório. (Grifo nosso).

A par disso, é importante ressaltar que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da isonomia e da vinculação ao edital do certame, sob os quais a Lei nº 8.666/93 dispõe:

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).

Assim, das atas elaboradas pelos membros da Subcomissão Técnica, que avaliaram as propostas técnicas (vias não identificadas) referentes aos lotes nº 03, 06 e 07, ora recorridos (Atas de nº 24, 46 e 57, respectivamente), verifica-se a análise realizada e justificativa apresentada: "*Justificativa para a desclassificação: Inconsistências na formatação*".

No entanto, considerando as alegações trazidas pela licitante em sede recursal, a Comissão Especial de Licitação analisou as propostas técnicas para fins de comprovação da desclassificação realizada pelos membros da Subcomissão. Das propostas técnicas apresentadas, extrai-se:

LOTE 3

CABEÇALHO - PÁGINA INICIAL:

Raciocínio Básico

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, § 1º, inciso VI, assegura o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à saudável qualidade de vida; atribuindo ao Estado o dever de promover a Educação Ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

A Educação Ambiental tem surgido no país como uma das pautas principais da política pública, desde o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938, de 1981) no contexto da Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental de Tbilisi,

LINHAS EM BRANCO:

Existem muitos fatores que contribuem para o comportamento humano e as escolhas que cada um de nós fazemos ao determinar como vivemos e nos manifestamos diante da natureza. Por isso, o estilo de vida precisa definitivamente refletir como vemos o mundo, nós mesmos e os nossos valores. E é esse estilo de vida que a administração de Joinville, por meio desta campanha publicitária, poderá também adotar para facilitar a adesão a uma educação ambiental transformadora, representativa de hábitos e ações que devem ser plenamente conscientes e praticados, por estarem tão intimamente associados à percepção de qualidade de vida que o cidadão catarinense, nascido ou morador de uma das regiões mais deslumbrantes e paradisíacas do país, traz consigo e carrega por onde passa: o de ser um privilegiado.

17/08/2017

2

Estratégia de Comunicação

O tema meio ambiente há muito deixou de ser um discurso de ONGs ambientalistas para se tornar um assunto estratégico e econômico global. O cidadão e a cidade devem estar em sintonia para que cada um faça sua parte na preservação dos recursos naturais.

Tais erros também podem ser verificados nas páginas:


LOTE 3: páginas 4, 5, 7, 8, 9, 10, 13.

LOTE 6: páginas 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13.

LOTE 7: páginas 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14.

TABELAS:

Em seguida, acompanhamos em plano fechado, a timelapse de uma intensa evaporação acontecendo em folha de árvore característica da região de Joinville (siriúba).	Eternos recomeços.
Corta para cenas do Parque Municipal da Caieira.	O meio é...
Corta para cenas dos projetos de Unidade de Parques, Praças e Rearborização Pública.	um cuidado,
Em seguida, podemos acompanhar cenas de reflorestamento das matas municipais.	uma parceria.
Corta para pessoa checando com medidor o volume d'água captada em cisterna de uma empresa.	Pode ser a saída.
Corta para ribeirão pescando.	Até mesmo um modo de vida.
Em seguida, vemos mulher com traços bem	O meio é a consciência...



6

Tais erros também podem ser verificados nas páginas:

LOTE 3: páginas 6, 7, 8.

LOTE 6: página 6.

LOTE 7: página 7.

Assim sendo, é possível concluir que o julgamento não merece qualquer reparo nos itens citados, tendo em vista que a Subcomissão se ateu aos requisitos pré-estabelecidos para proceder à análise das documentações.

Do Edital, colhe-se o seguinte:

6.1.3.5 – Não serão permitidas linhas em branco no decorrer da **Proposta Técnica - Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada** (Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia).

6.1.3.6 – O Plano de Comunicação Publicitária – **Via Não Identificada** deverá ser descrito sob a forma de roteiros e textos e não poderá ter tabelas, gráficos, sombreados, destaques ou outros elementos.

Diante disso, percebe-se que na licitação os concorrentes e o próprio Poder Público ficam vinculados ao edital de convocação, que é um instrumento onde são estabelecidas as regras do certame, condições e cláusulas específicas para a posterior contratação, visando à qualidade e a segurança do serviço público. Nele são delineados os procedimentos, as propostas, a documentação, o julgamento e o próprio contrato.

Neste sentido, dispõe o art. 41, caput, da Lei n. 8.666/93:

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

A vinculação ao edital é, portanto, um princípio inerente a todo procedimento licitatório, pois estabelece as regras do certame, de modo a garantir, dentro da própria licitação, a justa competição entre

os concorrentes.

Sobre a matéria, é da lição de Hely Lopes Meirelles:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...] O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu" (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 263).

Outro princípio inerente às licitações é o da isonomia ou igualdade entre as partes, sendo que de acordo com o art. 37, XXI, da Constituição Federal, resta claro que:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que **assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações". (grifo nosso).

Na mesma linha de pensamento, conforme já afirmou o ilustre Des. Volnei Carlin, "*o princípio da isonomia deve ser interpretado de forma sistêmica ao princípio da vinculação do edital, pois este estabelece as regras do certame e aquele garante, dentro da própria licitação, a justa competição entre os concorrentes*". (MS n. 98.008136-0.)

Com base nestes entendimentos, é fácil perceber que a recorrente não cumpriu as determinações exigidas, sendo ela mesma a responsável pela desclassificação de suas propostas técnicas no presente certame, visto que não atendeu aos subitens 6.1.3.4, alínea "e", 6.1.3.5 e 6.1.3.6, descumprindo com as exigências fixadas no edital conforme subitem 12.1.2 alínea "a". Destaca-se ainda, no presente caso, que a sua permanência no certame, tendo descumprido as exigências referidas no edital é que implicaria sem dúvida nenhuma, na violação do princípio da isonomia.

Sendo assim, não há como a Comissão Especial de Licitação atender ao pleito da recorrente, tendo em vista que as alegações são improcedentes.

IV – DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando a fundamentação demonstrada, principalmente, em homenagem aos princípios da celeridade, da legalidade, da razoabilidade, da moralidade e da vinculação ao instrumento convocatório, decide-se por **NÃO CONHECER** do Recurso Administrativo interposto pela empresa **ENGENHO PROPAGANDA S/S LTDA.**

Camila Cristina Kalef
Presidente da Comissão

Barbara Maria Moreira

Membro da Comissão

Dayane de Borba Torrens

Membro da Comissão

Eliane Andréa Rodrigues

Membro da Comissão

De acordo,

Acolho a decisão da Comissão Especial de Licitação, designada pela Portaria nº 02/2020/SECOM, em **NÃO CONHECER** o Recurso interposto pela empresa **ENGENHO PROPAGANDA S/S LTDA.**, com base em todos os motivos acima expostos.

Marco Aurélio Braga Rodrigues

Secretário de Comunicação



Documento assinado eletronicamente por **Camila Cristina Kalef, Servidor(a) Público(a)**, em 06/03/2020, às 15:10, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Barbara Maria Moreira, Servidor(a) Público(a)**, em 06/03/2020, às 15:12, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Dayane de Borba Torrens, Servidor(a) Público(a)**, em 06/03/2020, às 15:17, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Andrea Rodrigues, Servidor(a) Público(a)**, em 06/03/2020, às 15:18, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Marco Aurelio Braga Rodrigues, Secretário (a)**, em 06/03/2020, às 15:53, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **5837011** e o código CRC **44B2020D**.



À
PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE - SC

Concorrência Pública nº 001/2019

Objeto: contratação de agência para a prestação de serviços de publicidade e marketing a serem realizados na forma de execução indireta.

ENGENHO PROPAGANDA S/S LTDA., com sede no Município de Londrina, Estado do Paraná, na Rua Assunção, 55, inscrita no CNPJ sob nº 76.924.497/0001-04, por seu representante legal, vem interpor, com fundamento no artigo 109, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, no item 24.1 do Edital, e pelas razões de fato e direito a seguir apresentadas, o seguinte

RECURSO ADMINISTRATIVO

Em ata da reunião de abertura do envelope Nº 02 e confrontamento com envelope nº 01, consta decisão da CPL transcrita com as seguintes sentenças:

"Lote nº 3 - Engenho Propaganda S/S Ltda , - 2.125 pontos, desclassificada por não atender aos sub itens 6.1.3.4 alinea "e", 6.1.3.5. e 6.1.3.6 descumprindo as exigências fixadas nesse

edital conforme sub item 12.1.12, alínea "a" do instrumento convocatório".

"Lote nº 6 – Engenho Propaganda S/S Ltda – 2.072,50 pontos, desclassificada por não atender aos subitens 6.1.3.4 alínea "e", 6.1.3.5 e 6.1.3.6 descumprindo com as exigências fixadas neste edital, conforme subitem 12.1.2., alínea "a" e "b", do instrumento convocatório".

Lote nº 7 – Engenho Propaganda S/S Ltda – 2.067,50 pontos, desclassificada por não atender aos subitens 6.1.3.4 alínea "e", 6.1.3.5. e 6.1.3.6. descumprindo com as exigências fixadas neste edital, conforme subitem 12.1.2, alíneas "a" e "b" do instrumento convocatório".

Em face da decisão que considerou desclassificada a Engenho para prosseguir no certame acima, pelos apontamentos acima, expomos motivos e fundamentos que nos leva a insurgir contra esta decisão.

Vejamos o que diz o edital:

6.1.3.4 – O Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada deverá ser redigido em língua portuguesa – salvo quanto a expressões técnicas de uso corrente – com clareza, sem emendas ou rasuras, e ser elaborado da seguinte forma, para preservar o sigilo quanto à sua autoria:

- a) em papel A4, branco com 75 gr/m² a 90 gr/m²; orientação retrato;
- b) com espaçamento de 2 cm nas margens direita e esquerda, a partir da borda;
- c) sem recuos nos parágrafos e linhas subseqüentes;
- d) com textos justificados;
- e) **sem linhas em branco;**

.....

6.1.3.5 – Não serão permitidas **linhas em branco** no decorrer da Proposta Técnica - Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada (Raciocínio Básico, Estratégia de Comunicação Publicitária, Ideia Criativa e Estratégia de Mídia e Não Mídia).

6.1.3.6 – O Plano de Comunicação Publicitária – Via Não Identificada deverá ser descrito **sob a forma de roteiros e textos e não poderá ter tabelas, gráficos, sombreados, destaques ou outros elementos.**

Preliminarmente, esta Recorrente pede licença para reafirmar o respeito que dedica aos membros da douta Comissão de Licitação e à digna Autoridade Julgadora. Destaca que o presente recurso tem estrita vinculação à interpretação objetiva dos fatos do procedimento licitatório.

As eventuais discordâncias deduzidas neste recurso fundamentam-se no que preconizam de modo específico à Constituição Federal, à Lei de Licitações, o indigitado Edital, e Acórdãos e Pareceres do Egrégio Tribunal de Contas da União e demais jurisprudências, que devem ser aplicados, e que não foram observados na decisão recorrida.

I - RESUMO FÁTICO - DO ERRO DE JULGAMENTO - FORMALISMO/RIGORISMO - RAZOABILIDADE

Conceda *máxima vênia*, para as censuras vindouras lançadas contra a decisão de inabilitação exarada por essa douta Comissão de Licitação, que na hipótese de não ser reformada, certamente ceifará uma concorrente em potencial de apresentar proposta competitiva e vantajosa para a Administração visando a contratação do objeto que voga. Não bastassem os efeitos negativos decorrentes da decisão em comento para fins colimados pela licitação, constatados tanto pela restrição ao número de empresas e principalmente pelo que se reputa de erro no julgamento e formalismo demasiado.

Daí porque a presente insurgência ancorar-se no fato de que a recorrente cumpriu com todas as exigências materiais contidas no regulamento geral da licitação, pois indiscutivelmente, foram atendidos todos os requisitos demandados pelo Edital, ao interesse da Administração e em especial ao interesse público, finalidade do preceito legal, não persistindo motivo para não mantê-la na licitação.

OK

Pois bem, a despeito da surpresa experimentada pela recorrente ao deparar com sua desclassificação, pois a mesma não teria cumprido o estabelecido nos itens acima apontados, posto que a licitante **não apresentou suas propostas com linhas em branco e também apresentou sua proposta com a ideia criativa somente em textos, roteiros e não contem tabelas ou gráficos.**

Além do que, mesmo se fossem apresentadas as propostas com os apontamentos da sub comissão, assim mesmo podemos afirmar tratar-se de formalismo exagerado, princípio aceito pela doutrina e tribunais.

II – DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA

Dra. Flavia Vianna, da Vianna & Consultores, especialista em licitação, em recente publicação descreveu que são frequentes as decisões do Tribunal de Contas da União que prestigiam a adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório. Vejamos:

Resumidamente, o formalismo moderado se relaciona a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 3º da lei de licitações: busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse sentido, orienta o TCU no acórdão 357/2015-Plenário:

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

Nota-se que sua utilização não significa desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou negativa de vigência do *caput* do

art. 41 da lei 8.666/93 que dispõe sobre a impossibilidade de a Administração descumprir as normas e condições do edital. Trata-se de solução a ser tomada pelo intérprete a partir de um conflito de princípios.

Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (Acórdão 119/2016-Plenário)

Ao contrário do que ocorre com as regras/normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Diante de um conflito de princípios (p. ex., vinculação ao instrumento convocatório x obtenção da proposta mais vantajosa), a adoção de um não provoca a aniquilação do outro. Como exemplo, esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

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. (Acórdão 2302/2012-Plenário)

O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara)

Nessas hipóteses, a análise deve considerar a importância de cada princípio no caso concreto, e realizar a ponderação entre eles a fim de determinar qual prevalecerá, sem perder de vista os aspectos normativos. Por esse motivo, as soluções não respeitam fórmulas prontas, podendo variar de um caso para outro.

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a “**licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital**”.

É de extrema relevância que não se confunda o princípio do procedimento formal com excesso de formalismo inútil e desnecessário.

Princípio do procedimento formal, pelo qual a licitação caracteriza ato administrativo formal (art. 4º, parágrafo único, Lei nº 8.666/93), na fase de habilitação, jamais deve ser confundido com o do formalismo exagerado, que ocorre quando a postura da Administração evidencia-se por exigências inúteis e desnecessárias.

Assim, erros ou falhas formais (de mera forma, que não digam respeito ao conteúdo dos atos) podem ser saneados pela comissão ou pregoeiro, como

por ex.: se o edital exigiu os documentos ou proposta em duas vias e o licitante trouxe apenas uma via, se a proposta está devidamente assinada apenas faltando a rubrica, se o dossiê de documentos ou proposta não foi numerado, todos os documentos exigidos constam do dossiê mas foram incluídos fora da ordem exigida no edital, todos defeitos meramente formais que podem ser saneados e não causam a inabilitação ou desclassificação do licitante.

Somente no que tange aos erros substanciais (dizem respeito à substância, essência, natureza do ato) que não se admite a correção, caso contrário violaria o princípio da igualdade entre os ofertantes.

Conforme se extrai da regra inserta no parágrafo único do art. 4º da Lei 8.666/93, a licitação é regida pelo "Princípio do Procedimento Formal". Nesse sentido, o procedimento licitatório é vinculado às prescrições legais que o regem, em todos os seus atos e fases. Essas prescrições decorrem não só da lei em sentido estrito mas, também, do regulamento, do edital ou convite, que complementa as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere.

Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, o "princípio do formalismo procedimental" passa a noção de que as regras procedimentais adotadas para a licitação devem seguir parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo.

Todavia, é preciso atentar para que, no cumprimento desse princípio, não se peque pelo "formalismo", consistente no apego exacerbado à forma e à formalidade, a implicar a absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Não são raros os casos em que, por um julgamento objetivo, porém, com apego literal ao texto da lei ou do ato convocatório, se excluem licitantes ou se descartam propostas que, potencialmente, representariam o melhor contrato para a Administração.

Para se evitar situações como essas no curso dos procedimentos licitatórios deve-se interpretar a Lei e o Edital como veiculando "exigências instrumentais", expressão muito bem colocada por Marçal Justen Filho. É dizer, o certame não se presta a verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se do modo mais conforme ao texto da lei, mas sim, a bem da verdade, a verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa para a Administração.

Não se pode admitir que sejam feitas exigências inúteis ou desnecessárias à licitação; que se anule procedimento ou fase de julgamento; inabilite licitantes ou desclassifique propostas, quando diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou proposta que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes. Notadamente, diante da posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, que já decidiu que "Em direito público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo".

Assim, é dizer, o que deve importar é se o ato, apesar de praticado em desconformidade com a regra prevista na lei ou no edital, teve o poder de atender ao que se pretendia quando fixada a exigência. E, em caso positivo, e, repita-se, inexistindo violação a princípios ou prejuízo a terceiros, não há de se falar em nulidade.

Mas, para que essa avaliação seja feita adequadamente, é imprescindível a observância ao Princípio da Razoabilidade e, em última análise, ao bom senso, na interpretação e aplicação das normas vigentes.

Afinal, "a Administração está constrangida a adotar a alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e de seus fins. Não seria legal encampar decisão que impusesse exigências dissociadas da realidade dos fatos ou condições de execução impossível. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. A medida limite é a salvaguarda dos interesses públicos e privados em jogo. Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger."

Ainda, é preciso que se visualize o procedimento licitatório não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para se concretizar o direito material, prestigiando-se o interesse público. É a ideia da instrumentalidade do procedimento, que também é de ser aplicada.

Apesar desse entendimento, escorado na mais abalizada doutrina administrativista, não é incomum verificar distorções em decisões administrativas, aonde se verifica um prestígio ao rigorismo formal desarrazoado, sob a falsa ideia de se estar cumprindo a lei, ou ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Nesses casos, aonde se verifica violação ao interesse público primário e ao direito dos licitantes, submetidas as questões em juízo encontra-se guardada no entendimento dos Tribunais, em especial, do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, pelo repúdio ao formalismo exacerbado, in verbis:

a) 1ª Seção: MS nº 5.869/DF, rel. Ministra LAURITA VAZ:

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.

(DJ 07/10/2002) (sem grifos no original)

Outra decisão importante:

Tribunal de Justiça do Paraná TJ-PR - Ação Civil de Improbidade Administrativa : 12197390 PR 1219739-0 (Acórdão)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. LIMINAR DEFERIDA PARA ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO DO AGRAVADO NO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO. FALTA DE ASSINATURA NA PROPOSTA TÉCNICA. VÍCIO IRRELEVANTE E SANÁVEL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. EXCLUSÃO DE PARTICIPANTE QUE OFENDE A RAZOABILIDADE E CONFIGURA FORMALISMO EXCESSIVO. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Ementa

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. LIMINAR DEFERIDA PARA ASSEGURAR A PARTICIPAÇÃO DO AGRAVADO NO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE EXCLUSÃO. FALTA DE ASSINATURA NA PROPOSTA TÉCNICA. VÍCIO IRRELEVANTE E SANÁVEL. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. EXCLUSÃO DE PARTICIPANTE QUE OFENDE A RAZOABILIDADE E CONFIGURA FORMALISMO EXCESSIVO. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Embora o sistema pátrio prestigie no procedimento licitatório o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, de observância obrigatória tanto pela Administração Pública como pelos cidadãos, não obstante, o sistema também valoriza o Princípio da Razoabilidade, além da preservação do interesse público. **A falta de assinatura da proposta técnica não importou em prejuízo à Administração Pública, na medida em que referido documento acompanhado de outros foram entregues em envelope lacrado devidamente identificado com todos os dados do participante. A finalidade do ato - identificar o participante - foi alcançada, de modo que a sua desclassificação em virtude de erro material configura formalismo excessivo, diante da peculiaridade fática. (grifamos)**

Acórdão

ACORDAM os Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso de agravo de instrumento e lhe negar provimento, nos termos do voto.

E para finalizar:

Tribunal de Justiça do Paraná TJ-PR - Apelação / Reexame Necessário : REEX 14560197 PR 1456019-7 (Acórdão)

Ementa

DECISÃO: Acordam os integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso e manter a sentença em sede de reexame necessário, nos termos do voto do Relator. **EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. OUTORGA DE AUTORIZAÇÕES PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TAXI. INABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE ASSINATURA NA PROPOSTA TÉCNICA. MERA IRREGULARIDADE. EXCESSO DE FORMALISMO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. SENTENÇA CONFIRMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. RECURSO DESPROVIDO. (TJPR - 4ª C. Cível - ACR - 1456019-7 - Curitiba - Rel.: Luiz Taro Oyama - Unânime - - J. 02.02.2016)

Acordão

Certificado digitalmente por: LUIZ TARO OYAMA APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.456.019-7 Comarca: 1ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba Apelante: URBS Urbanização de Curitiba S.A. Apelada: Eliane Dunaiski Lapolla Relator: Des. Luiz Taro Oyama APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. OUTORGA DE AUTORIZAÇÕES PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TAXI. INABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE ASSINATURA NA PROPOSTA TÉCNICA. MERA IRREGULARIDADE. EXCESSO DE FORMALISMO. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. SENTENÇA CONFIRMADA EM SEDE DE REEXAME NECESSÁRIO. RECURSO DESPROVIDO. RELATÓRIO Cuida-se de Mandado de Segurança 1 impetrado por ELIANE DUNAISKI LAPOLLA contra ato do PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO DA URBS URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A, cuja sentença 2 proferida pelo Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba 3 concedeu a ordem, reconhecendo o direito da Impetrante de prosseguir no certame. Inconformada, recorreu a parte Impetrada 4, ora Apelante, com o propósito de reformar a referida sentença. Para tanto, aduz que a Administração Pública está objetivamente vinculada ao instrumento convocatório, de modo que a inabilitação da Apelada respeitou a estrita legalidade. Ainda, afirma que inexistente excesso de rigorismo, pois a proposta técnica sem a devida assinatura não possui validade jurídica. Por fim, alega que, no caso, não há violação à direito líquido e certo amparável por mandado de segurança. Recebido o recurso em ambos os efeitos 5, apesar de devidamente intimada, a parte Apelada não apresentou suas contrarrazões 6 recursais. VOTO A questão em exame se restringe ao excesso de rigorismo ou não na inabilitação da Apelada no certame licitatório. 2 DA INABILITAÇÃO A parte Apelante sustenta que não agiu contrário a lei ou com abuso de poder ao inabilitar a Apelada na licitação, tendo em vista que a Administração Pública está vinculada aos termos e condições do Edital, não podendo de forma alguma classificar uma licitante que não observa as formalidades exigidas e deixa de assinar a proposta técnica. Sem razão. Extrai-se dos autos que, a



Apelada participou de licitação na modalidade de concorrência para seleção de pessoas físicas para outorga onerosa de novas autorizações para prestação dos serviços de táxi no Município de Curitiba, edital nº 001/2013. **Porém, no julgamento das propostas técnicas foi desclassificada em razão do referido documento não conter assinatura.** A licitação destina-se a escolha da melhor proposta dentre os interessados que pretendem contratar com a Administração Pública, ou seja, possui a finalidade de viabilizar a melhor contratação possível, pautando-se na competição isonômica entre os que preenchem os atributos e requisitos exigidos pelo instrumento convocatório. Contudo, a doutrina e a jurisprudência têm entendido que rigorismos exacerbados na interpretação das cláusulas do edital acabam por malferir a própria finalidade do instrumento licitatório, restringindo o número de participantes e prejudicando a escolha da melhor proposta. A propósito, o entendimento de Marçal Justen Filho 7 quanto aos defeitos irrelevantes ou sanáveis na licitação: Tem-se reconhecido que as propostas não devem ser desclassificadas por defeitos irrelevantes ou sanáveis. (...) Podem ser considerados como irrelevantes os defeitos que não impedem a compreensão a compreensão da proposta nem violam valores essenciais protegidos pela ordem jurídica. Podem ser sanados os defeitos que, embora dotados de relevância, comportam correção sem que tal comprometa o cunho competitivo da disputa ou as condições relevantes da oferta abrangida pela proposta. Nessa mesma linha é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. FALTA DE RECONHECIMENTO DE FIRMA EM CERTAME LICITATÓRIO. MERA IRREGULARIDADE. 1. Trata-se de documentação - requisito de qualificação técnica da 4 empresa licitante - apresentada sem a assinatura do responsável. Alega a recorrente (empresa licitante não vencedora) a violação ao princípio de vinculação ao edital, em razão da falta de assinatura na declaração de submissão às condições da tomada de preços e idoneidade para licitar ou contratar com a Administração. 2. É fato incontroverso que o instrumento convocatório vincula o proponente e que este não pode se eximir de estar conforme as exigências apresentadas no Edital. Devem estar em conformidade com o documento administrativo, tanto a qualificação técnica, como a jurídica e a econômico- financeira.

8 E ainda desta Corte: APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO PÚBLICA - URBS - OUTORGA ONEROSA DE NOVAS AUTORIZAÇÕES PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TÁXI EM CURITIBA. FICHA DE PROPOSTA TÉCNICA NÃO APRESENTADA E NÚMERO DO LOTE NÃO INFORMADO. OMISSÃO 5 QUE NÃO AFETOU O CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS NO ENVELOPE. IRREGULARIDADE FORMAL SANÁVEL. INTERPRETAÇÃO DO EDITAL QUE DEVE SER REALIZADA A FIM DE GARANTIR A AMPLIAÇÃO DA CONCORRÊNCIA E MELHOR ATENDIMENTO AO INTERESSE PÚBLICO. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO E SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. 9 No caso, constata-se ser desarrazoada a inabilitação da Apelada pela ausência de assinatura na

proposta técnica, posto que devidamente identificada e imodificável pela licitante, constituindo mera irregularidade que não compromete qualquer dos princípios informadores da licitação. Frisa-se que o Edital de Licitação nº 001/2013 disponha expressamente que deveriam ser adotadas pela comissão licitatória interpretações favoráveis aos interessados com a finalidade de ampliar a disputa e garantir o melhor atendimento ao interesse público, bem como que a mera irregularidade formal não acarretaria na desclassificação do licitante: PROCEDIMENTOS DE JULGAMENTO DA LICITAÇÃO (...) 6 10.2 Abertura dos Envelopes de Proposta Técnica (...) 10.2.6.1 A simples irregularidade formal, que não afete o conteúdo ou a idoneidade das propostas, a juízo da Comissão Julgadora, não implicará na desclassificação da licitante. (...) 19.4 As normas disciplinadoras desta licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa, respeitada a igualdade de oportunidade entre os licitantes e desde que não comprometam o interesse público, a finalidade e a segurança da contratação. 10 Portanto, resta comprovada a ilegalidade do ato administrativo que desclassificou a licitante, já que a ausência de assinatura na proposta técnica constitui irregularidade formal sanável em consonância com a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, decorrendo o direito da Apelada de prosseguir no certame. DO PREQUESTIONAMENTO Tem-se por prequestionadas todas as disposições legais expressas descritas no recurso e nas contrarrazões recursais. 7 DA CONCLUSÃO Diante do exposto, voto no sentido de negar provimento ao recurso, mantendo a sentença em sua integralidade em sede de reexame necessário. DISPOSITIVO Acordam os integrantes da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso e manter a sentença em sede de reexame necessário, nos termos do voto do Relator. Participaram do julgamento os Desembargadores Regina Afonso Portes (Presidente com voto) e Abraham Lincoln Calixto. Curitiba, 02 de fevereiro de 2016. 8 1 Autos nº 99-49.2014.8.16.0004. 2 Sentença (f. 1015/1018). 3 Juiz Fernando Andreoni Vasconcellos. 4 Razões de Apelação (f. 1034/1047). 5 Despacho (f. 1055). 6 Certidão (evento 77). 7 Curso de Direito Administrativo. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013. p. 511. 8 STJ. REsp 947953/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 6.10.2010. 9 TJPR. AC 1.311.528-7. 5ª Câmara Cível. Rel. Carlos Mansur Arida. Julg. 03.03.2015. 10 Edital de Licitação (evento 26.7). 9

III – DO PEDIDO

Diante do exposto, Senhora Presidente, e especialmente considerando:

- a) Que o equívoco ocorrido é plenamente sanável, porque em anda altera a proposta apresentada pela recorrente/



- b) Que a decisão da CPL elimina 50% (cinquenta por cento) ou mais das participantes da licitação, o que impede a ampliação da concorrência para administração municipal poder avaliar a melhor proposta;
- c) Que não há prejuízo ao certame ou aos participantes a aplicação do princípio da razoabilidade e do formalismo moderado, em observância com o princípio da discricionariedade que deve ter o agente público;
- d) Que é ampla e contundente a doutrina favorável a este respeito;
- e) Que são inúmeros os acórdãos e decisões dos tribunais dando guarida a semelhantes pleitos;

a Engenho Propaganda S/S Ltda., sem prejuízo de outras considerações, REQUER

- a) Que a subcomissão especial identifique, nas propostas apresentadas pela requerente, objetivamente, onde estão os erros que foram apontados;
- b) Que seja reformada a decisão da Sub Comissão de Licitação, mantendo a requerente no presente certame licitatório com análise detalhada das suas propostas e consequente alteração nas notas atribuídas, proporcionando, com esta atitude, nada mais que

Justiça.

Londrina, 02 de março de 2020


ENGENHO PROPAGANDA S/S LTDA
André Luiz Guerra - procurador