



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 564/2017

PREGÃO PRESENCIAL nº 14/2017

OBJETO: Aquisição de livros escolares do Aprova Brasil, conforme especificações e condições definidas no Termo de Referência (Anexo I) do edital.

RECORRENTE: PEARSON EDUCATION DO BRASIL S.A..

RECORRIDO: Pregoeiro, designado pela portaria nº 29/2017.

RAZÕES: CONTRA DECISÃO QUE DESCLASSIFICOU A PROPOSTA DA RECORRENTE

DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Trata-se de manifestação de interposição de recursos administrativo interposto pela empresa licitante PEARSON EDUCATION DO BRASIL S.A., na qual manifestou oposição à decisão do pregoeiro, quanto à desclassificação da proposta apresentada pela recorrente.

A doutrina aponta como pressuposto dessa espécie de recurso administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente aferida: a manifestação tempestividade, a inclusão de fundamentação e do pedido de reforma da decisão recorrida.

A Lei nº 10.520/04, em seu art. 4º, assim disciplinou:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

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

A manifestação e motivação da intenção em recorrer foram registradas pela recorrente na própria sessão pública do Pregão em referência, sendo-lhe concedido o prazo de três dias para apresentação da fundamentação das suas alegações, e igual prazo concedido aos demais licitantes para a apresentação das contrarrazões a partir do término do prazo da recorrente, caso entendam necessário. Dentro do prazo legal foi apresentada as razões do recurso, portanto, tempestivos.

Não houve apresentação de contrarrazões.

DAS RAZÕES DA RECORRENTE

A recorrente alega em apertada síntese que depois de ter sido credenciada, teve sua proposta desclassificada, sob a alegação de que a mesma estava em desacordo com o Termo de Referência do respectivo edital; que foi alegado que a proposta da recorrente não contemplou a especificação por item (por livros) conforme está descrito no Termo de Referência do edital, apresentando o preço do conjunto de livros por série (4º e 5º ano do Ensino Fundamental); que a proposta da recorrente atende irrestritamente a todos os requisitos do instrumento convocatório; que o edital impôs que a proposta deve ser apresentada contendo valor unitário/total, ou seja, ou um ou outro, a proposta da recorrente jamais poderia ser desclassificada visto que trouxe em seu bojo o valor global da sua proposta; que o presente certame é um pregão presencial por menor valor global; que em nenhum momento, o edital determina que a proposta comercial deve seguir o descritivo dos itens conforme Termo de Referência, mas sim indica que a proposta deve seguir o modelo do Anexo II onde estão dispostas duas linhas que comportam os livros para as duas séries do Ensino Fundamental; que aberto os envelopes contendo as propostas comerciais ficou claro que a proposta comercial da recorrente mostrou-se visivelmente mais vantajosa para o município se comparada a proposta de sua concorrente;



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Com base nas razões explicitadas, requereu:

O provimento do recurso apresentado, para fim de reformar a decisão de declarou a desclassificação da proposta da recorrente.

DA ANÁLISE DAS RAZÕES DO RECURSO

Cabe salientar que o interesse em fornecer produtos ou prestar serviços para a Administração Pública é legítimo e salutar para a competitividade do certame, desde que se utilize de condutas que respeitem o ordenamento normativo referente ao tema. Mero inconformismo sem respaldo legal não contribui para o interesse público.

Cumprir dizer, desde logo, que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório, cujo instrumento convocatório é o Edital nº 014/2017, estão em perfeita consonância com o que manda a lei, tendo sido observada a submissão aos princípios da Legalidade, da Razoabilidade, Celeridade e Eficiência.

O procedimento das licitações, de regra, está vinculado ao formalismo de lei. Porém, o ato de julgar os documentos habilitatórios e propostas dos licitantes, se reveste, também, de **bom senso e razoabilidade**, significando isso ser formal sem ser formalista, não sobrepondo os meios aos fins.

Vale dizer, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto jurisdicionalmente invalidáveis - as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei. Assim, desaconselha-se o apego desmesurado à literalidade miúda do dispositivo - que se constitui no grau mais baixo da atividade interpretativa. (Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo Malheiros, 2000. p. 79).

Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 29ª edição, p. 267:

"O princípio do procedimento formal, entretanto, não se confunde com formalismo, que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias. **Por isso mesmo, não se anula o procedimento diante de meras omissões ou**



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

irregularidades formais na documentação ou nas propostas, desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes." (grifo nosso)

Desta forma, persegue a Administração no Procedimento Licitatório a satisfação do **interesse público**, mediante escolha da proposta mais vantajosa, mas sem deixar de lado a necessária moralidade e o indispensável asseguramento da igualdade entre os participantes.

Se de fato o edital é a "lei interna" da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, **interpretando-o à luz do bom senso e da razoabilidade**, a fim de que seja alcançado o seu objetivo, nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições.

Nesta linha, o Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, esclarece:

"Licitação: irregularidade formal na proposta vencedora que, por sua irrelevância não gera nulidade. [...] Se a irregularidade praticada pela licitante vencedora a **ela não trouxe vantagem, nem implicou em desvantagem para as demais participantes**, não resultando assim em ofensa à igualdade; **se o vício apontado não interfere no julgamento objetivo da proposta**, e se não se vislumbra ofensa aos demais princípios exigíveis na atuação da Administração Pública, correta é a adjudicação do objeto da licitação à licitante que ofereceu a proposta mais vantajosa, em prestígio do interesse público, escopo da atividade administrativa". (grifo nosso). (RMS n.º 23.714/DF, 1ª T., em 5/9/2000).

Portanto, embora a lei n.º 8.666, artigo 48, inciso I, estabeleça que as propostas que não atendam as especificações contidas no ato convocatório da licitação devam ser desclassificadas, é evidente que aplicação desta norma tem que ser temperada pelo princípio da razoabilidade, sendo necessário ponderar os interesses existentes e evitar resultados que, a pretexto de tutelar o "interesse público" de cumprir o edital, produzam a eliminação de propostas vantajosas para os cofres públicos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

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

Vejamos alguns julgados sobre o tema:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. DESCLASSIFICAÇÃO. RELATIVIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. INTERESSE PÚBLICO. PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. REGIMENTAL PROVIDO. I - Demonstrado no agravo regimental elementos que evidenciam a ausência dos requisitos para o deferimento da liminar em ação de mandado de segurança deve este ser provido. II - **A desclassificação de concorrente de licitação que apresenta menor preço com base na análise pontual de item de edital evidencia ofensa ao interesse público de buscar a proposta mais vantajosa.** III - **As regras editalícias devem ser analisadas de modo sistemático a fim de buscar a finalidade da lei e evitar o excesso de formalismo.** (grifo nosso)

(TJ-MA - Não Informada: 62002012 MA, Relator: JOSÉ BERNARDO SILVA RODRIGUES, Data de Julgamento: 19/04/2012)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE PREÇO. NOVACAP. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA. VÍCIOS MERAMENTE FORMAIS. SINGULARIDADES DO CASO CONCRETO. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. **Em casos de pequenas irregularidades na documentação ou na proposta, e desde que tais vícios sejam irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, não é razoável, tampouco atende ao interesse público, que licitantes sejam inabilitados.** 2. Recurso não provido. (grifo nosso).

(TJ-DF - AGI: 20140020101313 DF 0010197-57.2014.8.07.0000, Relator: SILVA LEMOS, Data de Julgamento: 15/10/2014, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 22/10/2014 . Pág.: 139)



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

DIREITO ADMINISTRATIVO - APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA - VÍCIO FORMAL - FORMALISMO EXACERBADO - PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. - Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam. - **Na busca da preservação do interesse público no procedimento licitatório, o descumprimento a qualquer exigência formal, certas vezes, por sua irrelevância, deve ser temperado pelo princípio da razoabilidade e bom senso, repudiando-se formalismos exacerbados.** - Demonstrado o direito líquido e certo da impetrante (empresa licitante inabilitada), na medida em que o formalismo excessivo na desclassificação da sua proposta por vício formal (erro material) não é consentâneo com o princípio da razoabilidade. Por consequência, a concessão da ordem para determinar seu prosseguimento no processo licitatório, em igualdade com os demais licitantes, é medida que se impõe. - Sentença confirmada. Recurso prejudicado. (grifo nosso) (TJ-MG - REEX: 10216110079383002 MG, Relator: Heloisa Combat, Data de Julgamento: 08/08/2013, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 14/08/2013)

E M E N T A APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CORREÇÃO DE PROPOSTA PELA COMISSÃO. ERRO FORMAL. PREVISÃO EDITALÍCIA. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO NA ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA. I - Constatado que a incorreção na proposta do licitante se constitui em mero erro formal passível de ser corrigido pela comissão de licitação, em conformidade com o edital, a desclassificação do concorrente por esse motivo mostra-se desproporcional. II - Havendo a licitante do pregão presencial atendido aos requisitos do edital, deve ser declarada classificada, e, conseqüentemente, vencedora aquela que oferecer o menor preço. III - Afronta a razoabilidade e a finalidade do processo de licitação, a exigência de excessiva formalidade realizada pela administração. (TJ-MA - APL: 0024522012 MA 0025578-02.2006.8.10.0001, Relator: JORGE RACHID MUBÁRACK MALUF, Data de Julgamento: 28/06/2012, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 17/07/2012)



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

REPRESENTAÇÃO. FALHAS EM DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. PEDIDO DE CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. CONFIRMAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS. ADOÇÃO DE CAUTELAR. OITIVAS. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA. NÃO OPORTUNIZAÇÃO AO LICITANTE DE AJUSTE DA PROPOSTA PARA ERROS MATERIAIS IRRELEVANTES E SANÁVEIS. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO ILEGAL

(TCU 01375420157, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 21/10/2015)

Neste contexto, é essencial julgar com objetividade e razoabilidade as decisões administrativas, mediante avaliação adequada quanto à conformidade das propostas e o cumprimento das exigências necessárias/essenciais, desprezando excessos de formalismos em prol do objetivo maior que é a ampla e justa competição.

A orientação do Superior Tribunal de Justiça é que “As regras do edital de procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número possível de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa.” (Mandado de Segurança 5.606-DF)

Temos ainda, no ato convocatório, item 12.1 “As normas disciplinadoras desta licitação serão interpretadas em favor da ampliação da disputa, respeitadas a igualdade de oportunidade entre os licitantes, desde que não comprometam o interesse público primário, a finalidade e a segurança da contratação.”

Podemos observar que a recorrente apresentou em sua proposta os elementos essenciais e necessários para o perfeito julgamento da mesma, haja vista que o presente certame trata-se de Pregão Presencial, cujo julgamento da melhor proposta deve-se levar em consideração o “**menor preço global**”, o qual deve ser o foco da análise feita no presente processo.

O fato de que a recorrente em sua proposta não tenha seguido a risca o modelo de proposta constante do anexo II do edital, não deve ser motivo para sua desclassificação, visto que a mesma atende aos requisitos do edital - aquisição de livros escolares de matemática e português para uso no 4º e 5º anos do ensino fundamental. O que ocorreu foi que a recorrente apresentou em sua proposta comercial, os preços



PREFEITURA MUNICIPAL DE NAZARÉ PAULISTA

ESTADO DE SÃO PAULO

DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

separados por ano (4º e 5º) – mas que contemplava tanto livro de matemática quanto de português -, e não por disciplina e ano.

Como já exposto, sendo o presente pregão para aquisição da totalidade dos produtos (livros das disciplinas de matemática e português, do 4º e 5º ano do ensino fundamental), o julgamento das propostas sendo o de “menor preço global”, entendo que a proposta na forma em que foi apresentada, não causa qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, podendo assim ser aceita pela Administração.

DA DECISÃO SOBRE O RECURSO

Dessa forma, ante todo o exposto e ao mais que dos autos consta, este Pregoeiro CONHECE DO RECURSO INTERPOSTO pela empresa PEARSON EDUCATION DO BRASIL S.A., para no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO, reformando a decisão anteriormente proferida para o fim de CLASSIFICAR a proposta apresentada pela mesma.

PUBLIQUE-SE, DÊ-SE CIÊNCIA AOS INTERESSADOS E DIVULGUE-SE POR MEIO ELETRÔNICO.

Nazaré Paulista, 05 de julho de 2017.

DOUGLAS ANTONIO DE ALMEIDA SANTOS
PREGOEIRO