

PARECER DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO EM RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO CONTRA O RESULTADO JULGAMENTO PROPOSTA TÉCNICA EDITAL 81/12.

1. OBJETO

Análise e julgamento do recurso administrativo interposto pela empresa BECK DE SOUZA ENGENHARIA LTDA contra o resultado do julgamento da Proposta Técnica da Concorrência Pública nº. 81/2012 – que tem por finalidade os serviços de apoio técnico à coordenação, à fiscalização e supervisão técnica de contratos e convênios das obras e ação social, no âmbito do Programa Água para Todos, na jurisdição da 6ª Superintendência Regional, sediada no Município de Juazeiro, estado da Bahia.

2. RECURSO

O recurso, interposto tempestivamente em 11 de abril de 2012, foi endereçado à Comissão de Julgamento, designada pela Decisão nº. 282 de 19.02.13, no qual a Recorrente insurgiu-se contra a decisão da Comissão para pleitear a reavaliação do julgamento das Propostas Técnicas para ampliação de sua nota técnica obtida na Proposta apresentada na presente licitação.

Em cumprimento ao que dispõe o § 3º do Art. 109, da Lei 8.666/93, a Secretaria de Licitações, disponibilizou o presente recurso no site: www.codevasf.gov.br, dando ciência às demais licitantes do recurso interposto, conforme FAX circular nº. 252 de 10.04.13, anexado ao processo nº. 59500.000743/2013-14.

3. CONSIDERAÇÕES

Preliminarmente, há de se registrar que a Comissão de julgamento procedeu ao julgamento da Proposta Técnica com estrita observância aos princípios basilares da licitação e aos critérios estabelecidos no Edital 81/2012, em especial ao art. 44 – da Lei 8.666/93, “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no Edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por essa Lei”.

É inegável que as disposições expressas do ato convocatório devem ser observadas sob pena de atentar-se contra o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. No julgamento das Propostas a Comissão de Julgamento levou em consideração os documentos apresentados pela licitante em sua Proposta Técnica, julgadas com estrita observância aos critérios estabelecidos no Edital e Termos de Referência, disponibilizados aos concorrentes.

Não obstante a esmerada lavra do signatário, são improcedentes as razões de inconformismo levadas a efeito pela Recorrente, em que utiliza argumentos infundados no sentido aumentar a pontuação obtida na classificação de sua Proposta Técnica apresentada na

presente concorrência, mesmo não tendo preenchido todos os requisitos mínimos necessários para obtenção da pontuação máxima de cada quesito estabelecidos nos critérios objetivamente definidos no Edital.

Por primeiro, nota-se a fulcro das irresignações, as quais pela fragilidade dos seus fundamentos, tão-somente revelam a vontade subjetiva da Recorrente em reformular a decisão proferida pela Comissão, sem contudo, atentar-se às disposições legais e às regras editalícias, senão vejamos, as alegações formuladas:

- 1 – ***“Está ciente de que cisterna de placa não será objeto do presente Programa Água para Todos e, sim as de polietileno. A menção a esta tecnologia em nossa Proposta Técnica teve como intuito apenas indicar o conhecimento de que cisternas de placa também são utilizadas na região Nordeste do Brasil.”***

Causa-nos surpresa a recorrente solicitar a revisão da pontuação obtida no quesito “Conhecimento do Problema – Apoio à fiscalização e supervisão e apoio técnico das obras” quando ela própria afirma que ***“...está ciente de que a cisterna de placa não será objeto do Programa Água para Todos”***, e mesmo discorrendo em sua proposta técnica sobre uma tecnologia fora do escopo da presente licitação, ainda é capaz de considerar que a pontuação obtida é injusta o que não coaduna com o princípio da isonomia do julgamento objetivo. O julgamento das propostas deve ser procedido com estrita observância às regras editalícias e seus elementos técnicos constitutivos, sob pena de atentar-se contra os princípios basilares da licitação.

Na Proposta Técnica às folhas 029 a recorrente discorre sobre a cisterna de placa o que demonstra pouco conhecimento do objeto da licitação.

“A cisterna de placa é um tipo de reservatório de água cilindro, coberto e semienterrado, que permite a captação e armazenamento de águas das chuvas a partir de seu escoamento nos telhados das casas, por meio da utilização de calhas de zinco ou PVC. O reservatório, fechado, é protegido da evaporação e das contaminações causadas por animais e dejetos trazidos pelas enxurradas;”

A cisterna é enterrada no chão até, em média, dois terços da sua altura. Sua totalidade consiste em placas de concreto com tamanho de 50 cm por 80 cm e com 3 cm de espessura. Estas placas são fabricadas no local de construção em moldes de madeira. A parede da cisterna é feita com essas placas finas, a partir do chão cimentado. Para evitar que a parede venha a cair durante a construção, essa é sustentada com varas até que a argamassa esteja seca.

Depois disso, um arame de aço galvanizado é enrolado no lado externo da parede. Em seguida, constrói a cobertura com outras placas pré-moldadas em formato triangular, colocadas em vigas de concreto armado e rebocadas por fora.”

- 2 – *“menção a esgotamento sanitário foi um lapso, em função de que o escopo apresentado, neste item do Conhecimento do Trabalho, é de cunho geral, ou seja, as atividades indicadas para os serviços são pertinentes tanto para sistemas de abastecimento de água como para esgotamento sanitário”.*

Da mesma forma, causa-nos estranheza a recorrente reconhecer o lapso cometido na proposta técnica ao referir as atividades como se fossem “*esgotamento sanitário*” quando não se trata de escopo do objeto da presente licitação, para solicitar a revisão descabida da pontuação obtida neste quesito.

- 3 – *Alega que no Manual do MI consta “que as três tecnologias podem ser combinadas em uma mesma comunidade” e por isso fez constar do item “Serviços de Ação Social”.*

Novamente a recorrente comete um equívoco visto que a pontuação obtida não se ateve tão-somente a esta questão. Fecha aos olhos às demais observações que somaram à redução da pontuação:

- Foi omitida que o atendimento a domicílios que já possuem água insuficiente e precária seja mediante um Laudo Técnico;
- Omite a formação dos Comitês Gestores Municipais e das Comissões Comunitárias nas atividades de Ação Social, apesar de constar no Organograma Funcional do Programa;
- Nada comenta sobre a Reunião com o Prefeito Municipal na fase de Pré-emprego dos SSAA;

Ressalta-se, ainda, que Manual do MI não é parte integrante do Edital 81/12. A recorrente não deve dar ao texto do referido Manual a interpretação que melhor lhe convir com o intuito de aumentar a nota recebida. Veja o Manual na pág. 17 diz o seguinte: “Barreiros – Não ter sido atendida por outro programa com a mesma finalidade do Água para Todos para a mesma tecnologia apoiada, exceto nos casos de ampliação de tecnologias já existentes, observados os aspectos normativos relativos a execução de recursos públicos federais. Vale destacar que as três tecnologias podem ser combinadas em uma mesma comunidade especificamente nos casos de sistemas e cisternas, a implantação das duas tecnologias deverá ocorrer quando a fonte de abastecimento não seja segura ou quando forem intermitentes.

Ademais, a implantação do barreiro independe da implantação do SSAA e da cisterna, pois é de uso produtivo, para a segunda água. O barreiro não pode ser combinado

preliminarmente pois depende das condições topográficas, físicas e geológicas do local; portanto não se pode contemplar um município com um barreiro, sem antes verificar as condições in loco.

- a implantação do SSAA é sempre o desejável desde que a fonte seja perene e com uma vazão suficiente e potabilidade dentro das normas e neste caso não se usa a cisterna;
- a cisterna vem sendo usada quando não se tem como implantar um SSAA, ou o existente tem vazão insuficiente ou a água é imprópria. Portanto, não vejo como combinar o barreiro, com o SSAA e a cisterna, e mais uma vez ratifico: onde é possível se instalar um SSAA, não se instala cisterna.

- 4) Alega que ao descrever no texto que **“ao possuir atendimento precário por outra fonte hídrica que comprometa a quantidade de qualidade necessária, por exemplo quando a água está contaminada por agentes físico-químicos ou bacteriológicos, poço tubular com vazão insuficiente, cisterna de lona, entre outros aspectos”** já está implícito que será feito o Laudo Técnico.

Licitação é um procedimento formal, portanto, vale o que está escrito, não consta do texto expressamente que será realizado o Laudo Técnico, nestes casos arguidos pela recorrente,

5) Quanto à Sistemática prevista para a execução das atividades

5.1. Apoio à fiscalização das obras

A recorrente alega que a identificação da metodologia de apoio à fiscalização e supervisão técnica das obras de implantação das tecnologias do Programa Água para Todos, encontra-se detalhadamente contemplada no item 3.2. – Metodologia de Trabalho, especificamente no subitem 3.2.1. – Apoio à Fiscalização e Supervisão Técnica das Obras.

Mas a licitante reconhece que utilizou inapropriadamente outro item para discorrer sobre o assunto, no entanto fecha os olhos às demais observações que justificam a pontuação recebida: *“não foca nas tecnologias do programa, notadamente na implantação das cisternas, quando nada comenta sobre o passo a passo para a instalação das cisternas;”*

6) Ação Social

Alega a recorrente que consta da proposta (...) **A instalação das cisternas, com utilização de mão-de-obra local, é coordenada através de comitês municipais, com treinamento e capacitação dos beneficiários.**

Mais uma vez a recorrente comete equívoco, pois o “treinamento e capacitação dos beneficiários” não competem aos comitês municipais, será atribuição da licitante vencedora do certame, sob a coordenação da equipe de fiscalização da Codevasf.

7) Aduz que o *“detalhamento da ação social no que diz respeito notadamente a capacitação dos beneficiários”* consta na seção Tecnologias do Programa Água para Todos que assim dispõe:

(...) As famílias também precisam participar do curso “Gestão da água”. Durante a capacitação, são prestados ensinamentos sobre o uso racional da água e os principais cuidados para manutenção das cisternas de polietileno entregues pelo Programa.(...).

A licitante demonstra não ter pleno conhecimento dos serviços a serem executados, visto que a Ação Social não se prende tão-somente à Gestão da Água, mas também à conscientização e importância do Programa Água Todos, seus benefícios à população, sobre o planejamento das implantações das cisternas, etc.

Argui que *“os Comitês Gestores Municipais são considerados no Organograma Funcional apresentado pela Recorrente em seu Plano de Trabalho no item 3.2.5., não houve omissão de tal aspecto”*. Ignora a licitante a parte descritiva da formação dos Comitês Gestores Municipais, sua importância de seu desempenho nas ações.

8) Apoio Técnico/monitoramento

Relativamente à implantação de um SIG, a recorrente aduz que em sua proposta constam as seguintes informações:

(...) compartilhamento das informações entre diversos interessados, especialmente mediante a interface entre os setores da Codevasf encarregados da fiscalização dos serviços e obras; (...)

(...) facilitação das interfaces contratuais e operacionais entre a Codevasf, a consultora e as empresas Construtoras; (...)

(...) o sistema será suportado por processamento e transmissão eletrônica de dados, devendo ser compatível com os sistemas já implantados na Codevasf, evitando gerar duplicidade de processamento; (...)

(...) A estruturação do sistema será em módulos, apresentados em seqüência. Tal estrutura poderá ser alterada para atender a situações específicas e ao interesse da CODEVASF.

Por derradeiro, mesmo não preenchendo todos os requisitos exigidos no item 12.4. do Plano de Trabalho – conforme constam do Relatório de julgamento onde foi devidamente justificadas as notas atribuídas em cada quesito, vem a recorrente despropositadamente determinar de forma descabida e infundada a pontuação que lhe convém, cujo julgamento foi procedido respeitando os princípios éticos e morais, com decoro, zelo e estrita observância aos princípios da legalidade e da isonomia, conforme estabelece o Código de ética profissional do Servidor Público – Decreto nº 1.171/94.

A recorrente fecha os olhos às regras editalícias, quando estas foram estabelecidas de forma clara e objetiva no Termo de Referência que integra o Edital.

Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:

A comissão procedeu ao julgamento das propostas com estrita observância às regras editalícias e aos princípios basilares da licitação, sobretudo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia

O artigo 3º da Lei 8.666/93 determina que:

“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, o julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Na palavra fácil e erudita do saudoso Hely Lopes Meirelles, “A vinculação do edital é a princípio básico de toda licitação. Nem se compreende 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. O Edital é Lei interna da licitação, e, como tal vincula aos seus termos tantos os licitantes como a Administração que o expediu”.

Seguindo a prescrição legal, dentro de um procedimento licitatório o instrumento de convocação deve ser considerado a própria lei interna da licitação, e suas disposições devem ser observadas estritamente pela Comissão, posto que a elas se encontra plenamente vinculado.

Sob a pena do mestre JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, a estrita vinculação da Administração às condições do edital, acarreta três consequências importantes: “(a) a discricionariedade da Administração para estabelecer o conteúdo do edital transmuda-se em **vinculação** uma vez este publicado, **passando a obrigar tanto o administrador como os competidores**;

1 – PEREIRA JÚNIOR, J. T. Comentários à Lei e Contratações da Administração Pública. 4. ed.,
2 – CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris. 2009.p.235.

(b) o descumprimento de disposição editalícias, pela Administração, equivale à **violação do direito subjetivo dos licitantes** de se submeterem ao certame seguindo regras claras, previamente fixadas, estáveis e iguais para todos os interessados;

(c) para que o edital vincule legitimamente a Administração e os licitantes é necessário que todas as suas cláusulas e condições conformem-se aos princípios regentes da matéria e à lei, seguindo-se que o edital não é peça intangível, ao inteiro alvedrio da Administração”.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe a observância das regras editalícias, e garante que não será exigida, aceita ou permitida qualquer coisa além ou aquém das cláusulas e condições estabelecidas. O edital é o fundamento de validade de todos os atos praticados no curso do certame, e como tal deve ser seguido à risca.

Também os artigos 41, 44 e 45, da Lei de Licitações, tratam da necessária vinculação aos critérios estabelecidos no edital e demonstram a sua importância para o perfeito cumprimento da tarefa de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho:

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.”²

Os dispositivos legais acima citados determinam expressamente a impossibilidade de descumprimento, por parte da Administração, das normas e condições do edital, a vedação a utilização de critérios que possam elidir o princípio de igualdade entre os licitantes, e a necessidade da concretização do julgamento objetivo de acordo com os critérios estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos.

Trata-se de respeito ao Princípio da Segurança Jurídica, uma vez que a Administração Pública, ao contratar, pratica ato vinculado e, como tal, deve simplesmente aplicar a lei vigente.

Do Princípio Do Julgamento Objetivo

Atrelado ao princípio da vinculação ao edital encontra-se o princípio do julgamento objetivo. Este, decerto, exerce-se mediante a plena observância daquele. E vai além.

O procedimento licitatório é ato de rigorosa formalidade. Trata-se de definição legal, contida no parágrafo único do artigo 4º da Lei 8.666/93:

"Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta Lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública".

Conforme Hely Lopes MEIRELLES, o julgamento objetivo:

"Visa a afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgamentos a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o quê se reduz e se delimita a, margem de valorização subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento".

Daí a extrema importância de regras procedimentais, ademais de constarem de lei, no que concerne às normas gerais, estarem previstas no ato convocatório, naquilo que diz respeito às peculiaridades de cada licitação, estabelecendo esse ato as bases do certame, que não poderão ser ignoradas. Conforme Marçal JUSTE FILHO:

"Em termos amplos, a objetividade significa imparcialidade mais finalidade. Ou julgamento tem de ser formulado à luz do interesse público. O interesse público não autoriza, contudo, ignorarem-se às disposições norteadoras do ato convocatório e a da Lei. Não se admite que, a pretexto de selecionar a melhor proposta, sejam amesquinhas as garantias e os interesses dos licitantes e ignorado o disposto no ato convocatório".

Nesse mesmo sentido, José Cretella Júnior;

"Pelo edital, a concorrência adquire publicidade, ao mesmo tempo em que vincula a Administração e os concorrentes. É a peça básica da concorrência, porque traça as diretrizes de todo o procedimento ulterior.

(...)

Na fase que se destina à apuração da idoneidade, as autoridades examinam não só os requisitos de ordem moral, financeira e técnica, como também as condições específicas no Edital.

Afastando qualquer tipo de juízo discricionário, já expandido na fase anterior, procede-se agora a exame objetivo, vinculando-se a Comissão Julgadora ao que foi traçado no Edital. Nem mais, nem menos". (grifos não constam no original).

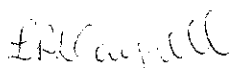
CONCLUSÃO

Ante o exposto, tem-se que:

- a) a licitação observou os princípios que regem a Administração Pública, prescritos pelo art. 37 da Constituição Federal e aqueles específicos da Lei 8.666/93;
- b) foi assegurado, igualmente, o princípio constitucional da ampla defesa;
- c) a recorrente não trouxe nenhum fato novo que motivasse a reformulação da pontuação obtida.

Portanto, diante da ausência de razões fático-jurídicas e técnicas da parte da Empresa BECK DE SOUZA ENGENHARIA LTDA e, considerando o que dos autos consta, a Comissão de Julgamento, Decisão nº. 282 de 19.02.13, nega provimento ao recurso administrativo interposto pela referida empresa e mantém a decisão anteriormente proferida que considera a referida empresa classificada tecnicamente com a pontuação de 90,00 (noventa) pontos.

Brasília-DF, 12 de abril de 2013



LUCIANITA RIBEIRO DAYRELL
Presidente da Comissão

ANTÔNIO LUIZ DE O. C. DA SILVA
Membro

ALBERTO RICARDO CALDERON CANESSA
Membro