

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2022 - SENAC-AR/RN

COMISSÃO DE LICITAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2022

Processo nº 004/2022

Objeto: Registro de Preços objetivando a aquisição de Livros Didáticos para atender a oferta corporativa dos cursos de Idiomas ministrados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC AR/RN.

RECORRENTE: PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA

RECORRIDA: DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA.

DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

1. De acordo com o item 12.1.3 do Edital que originou o Pregão em epígrafe: *“A licitante que tiver sua intenção de recurso aceita deverá registrar as razões de recurso, em campo próprio do sistema, no prazo de 02 (dois) dias úteis, ficando as demais licitantes desde logo intimadas para, querendo, apresentar contrarrazões, também via sistema, em igual prazo, que começará a correr do término do prazo da recorrente, sendo lhes assegurada vista imediata aos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.”*
2. A empresa PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA, ora Recorrente, apresentou as razões de recurso na data 04/02/2022, estando, portanto, tempestivas.

INTRODUÇÃO

3. Sobre as alegações da Recorrente, a Comissão de Licitação pede vênia para, nas linhas seguintes, esclarecer sobre a natureza jurídica da Entidade e a gênese de suas contratações.
4. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, *“os Serviços Sociais Autônomos: “(...) São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (...) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (...) Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários.”*
5. Também, é importante assinalar que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio das Decisões nº 907/1997 e nº 461/1998, consolidou a interpretação de que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da Lei nº 8.666/1993 e sim aos seus regulamentos próprios, devidamente aprovados e publicados. Com essa decisão, o Conselho Nacional do Senac editou a Resolução nº 958/2012, destinada a disciplinar as contratações de obras, serviços, compras e alienações no âmbito da Entidade.

6. A licitação, neste contexto, destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Instituição quando da contratação de serviços ou da adjudicação de bens. Para esse mister, o processo licitatório será processado e julgado em estrita conformidade com os ditames da Resolução supracitada, e segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.
7. O Edital, consoante mandamento legal consagrado na jurisprudência e na praxis normativa, é a própria lei interna do certame licitatório, obrigando-se a conter, em seu corpo, as cláusulas e as condições que assegurarão a eficácia de todos os princípios regentes da matéria a que se propõe.
8. O comando normativo do Instrumento Convocatório é incontestado. A sua aplicação, todavia, está circunscrita à exegese da Instituição através da Comissão de Licitação. No contexto do certame licitatório, é certo que o Edital faz lei entre as partes, sendo aplicado, contudo, em conformidade com a norma que o criou e em consonância, de forma subsidiária, com a legislação aplicável à espécie.

DO RELATÓRIO

9. Trata o presente documento de análise do Recurso interposto pela licitante PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA, no âmbito do Pregão Eletrônico em epígrafe, conforme as razões demonstradas nas linhas a seguir:
10. Em 02 de fevereiro de 2022, a Pregoeira e Equipe de Apoio reuniram-se para dar abertura ao Pregão Eletrônico nº 004/2022, cujo objeto é o Registro de Preços objetivando a aquisição de Livros Didáticos para atender a oferta corporativa dos cursos de Idiomas ministrados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC AR/RN.
11. Na oportunidade, o certame contou com a participação das seguintes empresas:
 - **DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA**, CNPJ nº 07.341.940/0001-93;
 - **INTERBOOK LIVROS LTDA**, CNPJ nº 22.486.978/0001-48;
 - **M.A. PONTES EDITORA DISTRIBUIDORA E IMPORTADORA PEDAGOGICOS EIRELI**, CNPJ nº 02.237.480/0001-34; e
 - **PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA**, CNPJ nº 01.404.158/0020-52.
12. Decorrida a fase de lances/negociação, análise de propostas e habilitação, por intermédio do sistema eletrônico compras.gov.br, a empresa **DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA** foi declarada vencedora para todos os itens.

13. Após declaração de vencedor, foi aberto o prazo de intenção recursal de 30 (trinta) minutos, conforme item 12.1¹ do Instrumento Convocatório, resultando em 1 (uma) manifestação, a qual foi aceita pela Pregoeira, em observância à recomendação do Tribunal de Contas da União.
14. Por sua vez, a empresa DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA, ora Recorrida, deixou transcorrer *in albis* o prazo consignado para apresentação de contrarrazões.
15. É o breve relatório.

DAS RAZÕES DO RECURSO

16. Em síntese, alega a Recorrente PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA. que a empresa DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA., ora Recorrida, não teria atendido as exigências de qualificação técnica previstas em Edital, tendo em vista que restaram ausentes nos Atestados de Capacidade Técnica apresentados, as seguintes condições: (I) nome e telefone de um representante; (II) Especificações claras do objeto fornecido; e (III) clareza quanto ao tempo e qual periodicidade forneceu seus serviços/produtos.
17. Por fim, aduz que os ATC's apresentados comprovam de forma genérica o fornecimento do material, não cumprindo com os itens 5.1 e 11.2.4 do Edital, requerendo, assim, a reforma da decisão da Comissão de Licitação que habilitou a empresa DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA.

DAS CONTRARRAZÕES AO RECURSO

18. A empresa DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA., ora Recorrida, deixou transcorrer *in albis* o prazo consignado para apresentação de contrarrazões.

ANÁLISE DAS RAZÕES DO RECURSO E CONCLUSÃO

19. Em cumprimento a sua função de receber, examinar e julgar os documentos e procedimentos relativos ao certame, a Comissão de Licitação assevera, de início, que as disposições do Edital estão em consonância com as normas internas de contratação do Senac, e, sobretudo, com as orientações dos órgãos de controle e fiscalização.
20. A peça interposta tem por cerne discutir o cumprimento, pela licitante declarada vencedora, da exigência contida no item 11.2.4 do edital e item 5 do Termo de Referência, que se consubstancia na apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, a saber:

Edital:

11.2.4 Qualificação Técnica:

11.2.4.1 No mínimo, 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a Licitante forneceu, satisfatoriamente e a contento, material similar e compatível com o objeto da presente licitação.

¹ 12.1 Declarada a vencedora, a Pregoeira abrirá o prazo de 30 minutos, durante o qual, qualquer licitante poderá, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recurso.

11.2.4.1.1 O atestado deverá ser apresentado, preferencialmente, em papel que identifique a empresa declarante e deverá constar a razão social, o CNPJ, o endereço, o nome e o telefone de um representante da contratante, para confirmação dos dados, devendo, também, conter as seguintes informações: especificações claras do objeto fornecido ou serviço prestado, período do fornecimento ou execução e, ainda, confirmar o atendimento satisfatório de todas as obrigações contratuais pactuadas.

11.2.4.1.2 Não serão considerados atestados fornecidos por empresas do mesmo grupo econômico da licitante;

Termo de Referência:

5. Qualificação Técnica:

5.1. No mínimo, 01 (um) Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, em papel timbrado, comprovando que a Licitante forneceu ou está fornecendo, satisfatoriamente e a contento, produtos similares e compatíveis com o objeto da presente licitação.

21. Nessa perspectiva, para responder à irresignação da Recorrente, é necessário tecer algumas considerações, vejamos:

22. Quando da realização de procedimentos públicos, a regra é que os licitantes apresentem documentação capaz de refletir, desde logo, sua qualificação para satisfazer a execução do objeto da proposta ofertada. Assim, as exigências contidas no Edital devem transmitir à Comissão de Licitação elementos suficientes para o julgamento objetivo da matéria, considerando que o licitador busca, observando-se os princípios insculpidos no art. 2º da Resolução Senac nº 958/2012, a proposta mais vantajosa. Nessa linha, ensina Marçal Justen Filho²:

Ora, a Administração necessita tanto de segurança quanto de vantajosidade em suas contratações. **A finalidade da licitação é selecionar a proposta com a qualidade adequada, pelo menor preço possível.** A conjugação de ambos os valores conduz à necessidade de ponderação nas exigências de habilitação. Não é correto, por isso, estabelecer soluções extremadas. É indispensável estabelecer requisitos de participação, cuja eliminação seria desastrosa. Mas tais requisitos devem ser restritos ao mínimo necessário para assegurar a obtenção de uma prestação adequadamente executada. Essa solução foi explicitamente consagrada no art. 37, XXI, da CF/1988, que determina que somente podem ser admitidos requisitos de habilitação que se configurem como os mínimos possíveis, mas sempre preservando-se a obtenção de uma **contratação adequada e satisfatória.** (grifos acrescidos).

23. Por outro lado, o instrumento Convocatório, no item 19.4³, permite à Comissão de Licitação ou à Autoridade Superior a promoção de diligência, em qualquer fase do processo, a fim de esclarecer ou complementar sua instrução. Tal conduta deve ser realizada sempre que se esbarra em alguma dúvida,

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 542-543.

³ 19.4 É facultado à Comissão de Licitação ou à autoridade superior, em qualquer fase deste certame, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de informação ou de documento que deveria constar originariamente da proposta.

atuando como mecanismo necessário para afastar imprecisões e confirmação de dados contidos nas documentações apresentadas pelos participantes do certame.

24. Logo, havendo dúvida sobre a veracidade do atestado de capacidade técnica, por exemplo, entende-se admissível a exigência da nota fiscal, contrato do serviço e/ou fornecimento que emanou o atestado, para a devida salvaguarda, veracidade e validade do documento. Acerca do assunto, observe o que leciona o jurista Marçal Justen Filho⁴:

Suponha-se que o particular apresentou um certo atestado para comprovar o preenchimento de experiência anterior. Há dúvidas, no entanto, sobre a compatibilidade da contratação referida no atestado e o objeto licitado. Será obrigatório que a Comissão convoque o interessado a esclarecer a natureza de sua experiência anterior. Para tanto, será muita mais relevante a exibição de documentação do que as meras palavras do licitante. Logo, será facultado ao interessado apresentar a documentação atinente à contratação de que resultou o atestado.

25. No caso em tela, é importante frisar que a Recorrida apresentou no bojo dos documentos de habilitação, notas fiscais que complementam os atestados, vez que se tratam-se da concretização dos contratos que emanaram os ATCs, para prestação do serviço e/ou fornecimento do produto.

26. Por oportuno, ressalta-se que apresentação de nota fiscal não pode ser exigida como requisito de habilitação, assim é o entendimento pacificado do Tribunal de Contas – TCU, *in verbis*:

É indevida a exigência de que atestados de qualificação técnica sejam acompanhados de cópias das respectivas notas fiscais, visto não estarem estes últimos documentos entre os relacionados no rol exaustivo do art. 30 da Lei 8.666/1993

Representação de empresa acusou possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 280/2012, promovido pelo Instituto Nacional de Câncer (Inca), destinado à contratação de solução de storage. Três empresas participaram do certame, sendo que a classificada em primeiro lugar veio a ser inabilitada. Entre os motivos que justificaram essa decisão, destaque-se a apresentação por essa empresa de atestados técnicos desacompanhados das notas fiscais, exigência essa que constara do respectivo edital. A respeito de tal questão, o relator anotou que “a jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de que o art. 30 da Lei 8.666/1993, ao utilizar a expressão ‘limitar-se-á’, elenca de forma exaustiva todos os documentos que podem ser exigidos para habilitar tecnicamente um licitante (v.g. Decisão 739/2001 – Plenário; Acórdão 597/2007 – Plenário)”. Ressaltou, ainda, que “nenhuma dúvida ou ressalva foi suscitada, pela equipe que conduziu o certame, quanto à idoneidade ou à fidedignidade dos atestados apresentados pela empresa”. E, mesmo que houvesse dúvidas a esse respeito, “de pouca ou nenhuma utilidade teriam as respectivas notas fiscais”. Em tal hipótese, seria cabível a realização de diligências para esclarecer ou complementar a instrução, consoante autoriza do § 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator e por considerar insubsistente esse e o outro motivo invocados para justificar a mencionada inabilitação, decidiu: a) determinar ao Inca que torne sem efeito a inabilitação da detentora da melhor oferta na fase de lances, “anulando todos os atos subsequentes e retomando, a partir desse ponto, o andamento regular do certame”; b) dar ciência ao Inca de que a exigência de apresentação de atestados de comprovação de capacidade técnica “acompanhados de cópias das respectivas notas fiscais, afronta o disposto

⁴JUSTEM FILHO, Marçal. cf. in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., Dialética, São Paulo, 2010, p. 599.

no art. 30 da Lei 8.666/1993". Acórdão 944/2013-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler. (grifos acrescidos)

27. Como já mencionado, a apresentação espontânea das NF's, por parte do Recorrido, sana as dúvidas em torno das omissões materiais nos atestados de capacidade técnica do certame, suprindo as informações em torno do quantitativo, período e especificação dos produtos. Quanto a solicitação dos dados dos representantes que assinaram os ATC's, essas informações visam possibilitar contato para confirmar o teor disponível nos documentos.

28. Logo, a Comissão de Licitação considerou que a empresa DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA atendeu o requisito da qualificação técnica, haja vista que nas notas fiscais descreviam as informações complementares.

29. Ademais, importa destacar que é vasta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, no sentido de que os requisitos de qualificação técnica devem ser compostos por exigências mínimas e indispensáveis, e de que os atestados de capacidade técnica visam demonstrar a compatibilidade de fornecimentos realizados anteriormente frente ao objeto licitado, nos termos definidos em edital, o que não pode ser confundido com pretensa obrigatoriedade de identidade entre objetos. Vejamos:

(...) Não obstante tal posicionamento, entende-se que essa especificidade contraria o mandamento insculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, de exigências de qualificação técnica mínimas no processo de licitação pública, pois, à medida que se amplia o rol de obrigações com particularidades técnicas, eleva-se o risco de menos competitividade e, em consequência, de obtenção de uma proposta menos vantajosa. A jurisprudência do Tribunal, além de reforçar a correta interpretação de tal princípio constitucional, também deixa assente que a atestação não se dá por meio de plena identidade com o objeto licitado, tornando-se perfeitamente aceitável a similaridade, como se vê explicitado, de modo didático, no Voto do Acórdão 1852/2010 - TCU - 2ª Câmara, Relator Min. Benjamin Zymler, redigido nos termos a seguir reproduzidos: 5.4. A diretriz geral quanto às licitações, seus princípios e finalidade encontra-se na Constituição da República, art. 37, XXI, onde se lê: '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.(Grifou-se) (...) 5.7. O conjunto normativo mencionado busca garantir à Administração a contratação da proposta mais vantajosa possível associada a garantias mínimas de que o objeto será cumprido de maneira satisfatória. 5.8. A economicidade do certame é consequência direta do maior número possível de participantes, ou seja, da menor restrição à competitividade que se possa ter. 5.9. O outro aspecto - segurança quanto ao cumprimento satisfatório do objeto - deve ser alcançado por meio de exigências mínimas de qualificação técnica. (...) 5.15. Quanto à qualidade dos atestados, doutrina e jurisprudência defendem que a comprovação deve se dar por meio de objetos similares, e não necessariamente idênticos, visto que o objetivo da medida prevista na legislação é unicamente aferir se a licitante possui experiência anterior na produção e/ou fornecimento de bens da mesma natureza daqueles que estão sendo contratados. Ou seja, a finalidade é apenas afastar eventuais interessados que não detenham capacidade mínima de atender à Administração. (...) (TCU. Acórdão nº. 4.066/2020 – Plenário. Rel. Min. Ana Arraes) (grifos acrescidos)

30. Outro ponto relevante a ser considerado no presente caso, é a busca pela vantajosidade, vez que é dever da Administração formalizar uma contratação mais econômica, desde que atenda suas necessidades e respeite o devido processo. Conforme assentado pela doutrina, tal princípio representa a busca da obtenção da melhor relação custo-benefício nas negociações.

31. Há de se convir, em casos como o que se apresenta, que aspectos eminentemente formais, ou materiais que não prejudiquem a finalidade da condição imposta, não podem servir de entrave à seleção da melhor oferta (finalidade essencial da licitação). Neste sentido, vislumbra-se temerária a desclassificação de proposta pelo descumprimento de exigências pouco importantes, em observância ao princípio do formalismo moderado, conforme posicionamento do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Não se desclassifica propostas de licitante pelo descumprimento de exigências pouco relevantes, em respeito ao princípio do formalismo moderado e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração. (Acórdão 11907/2011-Segunda Câmara.) (grifos acrescidos)

32. Dessa feita, a Comissão entende como assertiva a decisão de declarar habilitada a empresa DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA, e, por conseguinte, vencedora do certame em epígrafe.

33. Em face do exposto, a Comissão de Licitação submete o presente documento à Autoridade Superior, competente para julgamentos nesta esfera, para que ratifique ou retifique o posicionamento adotado, solicitando, ainda, que:

- a) Receber o recurso apresentado pela licitante PEARSON EDUCATION DO BRASIL LTDA., em razão do cumprimento de todos os requisitos de admissibilidade exigidos e, no MÉRITO, **negar-lhe provimento**, mantendo a decisão inicialmente proferida, que declarou vencedora a empresa DIAS DISTRIBUIDORA DE LIVROS LTDA do Pregão Eletrônico nº004.2022.

Na oportunidade, encaminhem-se os autos à Assessoria Jurídica do Senac-AR/RN, para que se pronuncie acerca da matéria.

Natal, RN, fevereiro de 2022.

Thaísa Cabral Albuquerque
Comissão Permanente de Licitação
Senac-AR/RN

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal de Assinaturas Certisign. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://www.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/AE6A-7788-283F-37A8> ou vá até o site <https://www.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: AE6A-7788-283F-37A8



Hash do Documento

31054CCE6DA79A0E6DBF41843CB0EE5EEA26EB9D10848C42B83ADB41E505AFC3

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 17/02/2022 é(são) :

- Thaísa Cabral Albuquerque (Signatário) - 088.646.474-90 em 17/02/2022 17:50 UTC-03:00

Tipo: Assinatura Eletrônica

Identificação: Autenticação de conta

Evidências

Client Timestamp Thu Feb 17 2022 17:50:36 GMT-0300 (Horário Padrão de Brasília)

Geolocation Location not shared by user.

IP 179.190.246.29

Assinatura:



Hash Evidências:

42A585241B2ED40B6F6E6E16C99D4110C0982A27A72D4123FB8DB041C2D44535

