

PARECER JURÍDICO Nº 19/2022

PROCESSO LICITATÓRIO: LICITAÇÃO 13.303 ELETRÔNICA - Nº 002/2022

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE SOLUÇÃO TECNOLÓGICA PARA A INFORMATIZAÇÃO NO PERÍMETRO DO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO DIGITAL PAGO, NO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO

RECORRENTES: ZONA AZUL BRASIL SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EIRELLI, RIZZO PARKING AND MOBILITY LTDA., SARTTEL SOLUÇÕES EM MOBILIDADE E SEGURANÇA URBANA LTDA. E LIQUIDWORKS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA - ME.

1 - DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer do Presidente da Comissão de Licitação desta Companhia, Sr. João Gialdi, quanto ao recebimento dos Recursos interpostos pelas empresas RIZZO PARKING AND MOBILITY LTDA.; SARTTEL SOLUÇÕES EM MOBILIDADE E SEGURANÇA URBANA LTDA. E LIQUIDWORKS SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA - ME em face à decisão de habilitação da empresa G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA. na Licitação nº 002/2022.

Informa o Presidente que a empresa ZONA AZUL BRASIL SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EIRELLI, no dia 29/08/2022, apresentou intenção de recurso, no entanto não apresentou as razões. Ainda, disse que a empresa RIZZO PARKING AND MOBILITY LTDA. apresentou seu recurso no dia 30/08/2022, tendo apresentado segundo recurso no dia 09/09/2022.

Foram apresentadas contrarrazões pela empresa RIZZO PARKING AND MOBILITY LTDA.

Em havendo matéria em comum entre os recursos apresentados, as razões daquela matéria serão apreciadas em conjunto, de modo que o parecer do assunto será exarado em uma única oportunidade.

Passa-se à análise dos recursos.

2 – DOS RECURSOS INTERPOSTOS

2.1 – DA INTENÇÃO DE RECURSO APRESENTADA POR ZONA AZUL BRASIL SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EIRELLI

A empresa ZONA AZUL BRASIL SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EIRELLI, apresentou intenção de recurso, no entanto não apresentou as razões, de modo que entendo que o recurso não merece ser conhecido, pois inexistente.

Ainda que inexistentes as razões do recurso da empresa ZONA AZUL, vejo que na ocasião da manifestação de intenção de recorrer, a licitante aponta os objetos de irrisignação, *in verbis*:

O pregoeiro alega que a suspendeu a sessão, para que fosse readequado a proposta da empresa zona azul por erro formal. OCORRE QUE ESTAVA BLOQUEADO O ENVIO DA PROPOSTA READEQUADA, CONFORME FOTO QUE SERÁ ANEXA, E O PREGOEIRO ME BLOQUEOU PARA ENVIAR MENSAGENS, DESTA FORMA EU NÃO CONSEGUIA AVISAR QUE ESTÁVAMOS IMPEDIDOS DE ARRUMAR A PROPOSTA. NO ATO DA PROPOSTA O VALOR DE REFERÊNCIA QUANTIDADE ESTAVA ESPECIFICADO MÊS/VALOR UNITÁRIO E NÃO ERA POSSÍVEL, MULTIPLICAR POR 60 MESES. O PRÓPRIO PREGOEIRO ENTENDEU SER UM ERRO FORMAL, VISTO QUE A PLANILHA ESTAVA ANEXA A PROPOSTA A PROPOSTA DA EMPRESA G2 É INEXEQUÍVEL, A EMPRESA RIZZO ESTÁ IMPEDIDA DE PARTICIPAR DE LICITAÇÕES

38

Considerando que a Administração, por meio de seus gestores, sempre poderá rever seus atos, consoante o poder-dever de autotutela dos atos administrativos, preconizado pela Súmula do STF nº 473, de ofício e com a finalidade de sanear o processo com vistas a afastar nulidades, convém examinar as matérias suscitadas pela licitante ZONA AZUL.

Em primeiro, a empresa alega que restou bloqueada no sistema durante a suspensão da sessão, de modo que não conseguiu alterar sua proposta ou enviar mensagens. Aponta que enviará fotos que demonstrem esse cenário.

Em verdade, trata-se de licitante que, ao contrário do que foi previsto no edital, ofertou valor mensal enquanto deveria ter registrado o valor global com prazo de 60 meses. Disto resulta na inviabilidade de prosseguimento do certame, já que o sistema classifica as propostas por seu valor, ou seja: a proposta com valor mensal seria sempre a menor, já que todas as demais registravam os preços globais.

Neste aspecto, tem-se que o representante da Comissão de Licitação, ao conceder a oportunidade de readequação do valor inicialmente cadastrado pela licitante ZONA AZUL, não reconheceu erro formal, mas apenas decidiu assim proceder sob a primazia do interesse público, da competitividade e com a finalidade de obter a melhor proposta frente à disputa.

Ademais, o edital de licitação, no ANEXO VIII, traz o modelo de PROPOSTA DE PREÇOS a ser preenchido pelas licitantes na ocasião da formulação de suas propostas, sendo que o item "1" daquela planilha, já aponta o valor global da proposta a ser preenchido, bem como a planilha detalhada tem coluna com a descrição: "TOTAL CONTRATO/ 60 MESES".

Em caso de dúvidas na apresentação da proposta, deveria a licitante ter formulado pedido de esclarecimentos antes da sessão.

Apesar da tentativa do representante da Comissão em viabilizar a competitividade incluindo a licitante ZONA AZUL, concedeu a oportunidade de readequação do valor, o que não ocorreu. Assim, a desclassificação da licitante ZONA AZUL foi a única medida para continuidade da sessão, eis que, considerando a apresentação da proposta no valor mensal, **figurava como melhor proposta, quando não era aquela a realidade do início da disputa.**

Além disso, a licitante ZONA AZUL, apesar de mencionar que teria fotos que comprovassem seu bloqueio no sistema, não as apresentou, ônus que lhe incumbia.

Em segundo, a licitante ZONA AZUL aponta ainda como matérias de recurso que: a proposta apresentada pela empresa G2 EMPREENDIMENTOS é inexequível e, que a licitante RIZZO PARKING está impedida de participar de licitações.

Compulsados os recursos interpostos pelas demais licitantes, verifico que ambas as matérias também são suscitadas naqueles instrumentos, de modo que a análise será realizada a seguir.

Assim, entendo que não deva ser conhecido o recurso da licitante ZONA AZUL, por ser inexistente e, sob o princípio da autotutela administrativa, não verifico nulidade no procedimento licitatório frente às irresignações apontadas na manifestação de intenção do recurso.

2.2 – DOS RECURSOS INTERPOSTOS POR RIZZO PARKING AND MOBILITY S/A

A licitante RIZZO PARKING apresentou dois recursos, o primeiro em 30/08/2022 e o segundo em 02/09/2022.

Passa-se à análise do primeiro recurso interposto, em 30/08/2022:

2.2.1 – DA INOCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE DE PROCEDIMENTO DURANTE A SESSÃO PÚBLICA

A licitante RIZZO PARKING aduz, como já havia realizado anteriormente quando interpôs recurso intempestivo, que houve irregularidade no procedimento pelo pregoeiro, pelo suposto tratamento diferenciado à empresa que cadastrou erroneamente seu lance inicial, tendo o representante da Comissão de Licitação suspenso a sessão para reapresentação da proposta.

Tal irresignação já foi abordada no parecer jurídico nº 016/2022, de modo que se repete o que já fora lá apontado.

A empresa RIZZO PARKING quer fazer crer que o pregoeiro teria dado tratamento diferenciado à empresa G2, cuja desclassificação é pretendida. Ocorre que a tela do sistema “colada” no recurso, não diz respeito a ato praticado em relação à licitante G2, mas sim teve como alvo outra licitante, ZONA AZUL BRASIL SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EIRELI que, quando do início da sessão, havia registrado sua proposta inicial com valor mensal, de modo que deveria ter apresentado no valor global.

Considerando que os atos administrativos devem ser tomados em cumprimento aos princípios da eficiência e no ganho de competitividade, de forma a cumprir a finalidade da licitação, que é obter a proposta mais vantajosa, suspendeu-se a sessão para que a licitante pudesse cadastrar novamente seu lance inicial, para reiniciar-se a fase da disputa.

Como a empresa ZONA AZUL não procedeu com a adequação do seu lance, foi desclassificada, de modo que se reiniciou a disputa do zero, sem prejuízo a qualquer dos licitantes.

Aquela decisão proferida na sessão pelo representante da Comissão de Licitação não traduz tratamento diferenciado a qualquer licitante, mas sim é pautada no princípio da competitividade, de forma a cumprir a finalidade da licitação, que é obter a proposta mais vantajosa.

Assim, diferente do que quer fazer crer a empresa RIZZO, seja eivada de má-fé, seja pela escrita carente de fundamentação, a decisão do representante da Comissão **não concedeu tratamento diferenciado à empresa G2 Empreendimentos e nem mesmo a ela foi direcionada**, mas teve como destinatária a licitante ZONA AZUL, que acabou por ser desclassificada.

2.2.2 - DA PROPOSTA APRESENTADA PELA EMPRESA G2 EMPREENDIMENTOS

A licitante RIZZO PARKING, como já realizado quando da interposição de seu recurso intempestivo, aponta que a proposta apresentada pela empresa G2 EMPREENDIMENTOS é inexequível.

Apointa que da proposta inicial apresentada pela G2 EMPREENDIMENTOS, até a proposta final, houve desconto de 76%. Afirma ainda, que quando da readequação da proposta, após a fase de lances, os itens Kit PDV e Kit Monitor, itens de fornecimento, a empresa G2 teria apresentado valores irrisórios e inexequíveis.

Tal matéria já foi apreciada no parecer nº 16/2022, o qual abordou o tema, mas também reconheceu nulidade no ato que concedeu o prazo de readequação de proposta à empresa G2 EMPREENDIMENTOS após a fase de lances, eis que o representante da

Comissão acabou por conceder prazo menor do que aquele estabelecido no ato convocatório.

Quanto à matéria abordada, colaciona-se o entendimento exarado anteriormente sobre o assunto:

Neste sentido, sob a análise da proposta readequada apresentada pela G2, verifica-se que os itens "2 – Kit PDV (ponto de Venda)" e "3 – Kit Monitor (Monitor da COMUR)", de fato apresentam valor unitário de 0,01 (um centavo).

Ocorre que a natureza de toda a contratação, objeto da licitação, seja da solução tecnológica (software), seja dos equipamentos que se incluem os Kits no qual a empresa G2 atribuiu valor de 0,1 (um centavo), é de locação.

Ao atribuir valor irrisório nos itens 2 e 3 da proposta, a empresa G2, acabou por alterar a natureza jurídica do objeto da contratação, transmutando-a de locação para um comodato (o que até seria aceitável se não houvesse a previsão editalícia expressa acerca da locação).

Essa questão, que pode parecer irrelevante à primeira vista, ganha contornos importantes quando verificado que:

a) os valores irrisórios impedem eventual supressão ou acréscimo dos serviços, nos limites legais, quando envolverem equipamentos com valor "zerado", ou seja: se a Administração resolver suprimir até 25% dos equipamentos, por exemplo, não terá nenhuma redução no preço a ser pago;

b) a minuta de contrato prevê que a locação dos equipamentos, após 12 meses de contrato, pode ser desfeita através de pedido da COMUR (que pode decidir pela aquisição independente dos equipamentos, se achar mais conveniente). Nesse caso (de não continuidade da locação dos equipamentos), a COMUR não teria nenhuma redução do preço total. Em outras palavras: a cláusula contratual que prevê essa faculdade em favor da COMUR teria seus efeitos negados, já que não faria sentido adquirir os equipamentos separadamente se tal providência não acarretasse nenhuma vantagem econômica.

CF

A natureza de locação definida pela Companhia está disposta nos itens "2.1.2.6" e "17.2" do Edital e dos itens "1.2.6" e "3.2" da Minuta de Contrato, não podendo o licitante escolher sob qual natureza os equipamentos são entregues.

Assim, seja por erro grosseiro da empresa G2, seja pela interpretação inadequada do edital, a proposta nos termos apresentados, fere o instrumento convocatório e não atende ao pretendido pela Companhia, qual seja: a locação de TODOS os itens.

No entanto, analisando a proposta inicial apresentada pela G2, vejo que a falha ocorreu por ocasião da necessidade de adequação dos valores, após a fase de lances.

Sobre este aspecto, também analiso o fato de que, diferente do alegado pela empresa RIZZO, a proposta apresentada pela G2 não se mostra inexequível, eis que o valor global se aproxima em muito, com o valor proposto pela própria licitante RIZZO.

Em tendo apresentado a licitante G2 o menor preço, parece-me que ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível (se comparada ao preço global ofertado pela própria recorrente) por um erro formal de preenchimento de planilha de preços.

Diz-se isso em função de que o item mais relevante à COMUR é o preço global, que representa o total a ser gasto mês ao longo da contratação.

De outro lado, resta bastante claro que (a exemplo do que ocorre com muitos planos de telefonia – apenas para citar uma hipótese), a empresa G2 decidiu remunerar-se através dos outros itens que compõem a solução tecnológica, dando natureza de comodato aos equipamentos acima citados.

Como conclusão, penso que:

a) efetivamente há necessidade de afastar a possibilidade de comodato, pelos motivos acima citados, ou seja: é uma prática contrária à previsão do edital e inviabiliza faculdades que a minuta do contrato prevê (cessação da locação dos equipamentos após 12 meses);

b) de outro lado, penso que seria um formalismo exacerbado desclassificar uma empresa em tal situação sem oportunizar a correção dos erros praticados por ocasião do preenchimento da planilha de preços – desde que não haja alteração do preço global – além de caracterizar a prática de ato antieconômico, conforme passo a explicar:

De forma analógica trago à análise a Instrução Normativa 05/17 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), no item 7.9 de seu Anexo VII-A, aplicável no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, que assim dispõe:

7.9. Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação.

Neste mesmo horizonte é a compreensão do Tribunal de Contas da União – TCU acerca da possibilidade de correção da Planilha de Custos e Formação de Preços apresentada durante o certame, desde que não resulte em aumento do valor total:

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário)

Cabe ser destacado que a Administração deve pautar-se pela adoção do princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório. Nesse sentido é oportuno trazer a orientação do TCU assentada 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.

Por tudo o quanto foi exposto, entendo que os valores apresentados pela empresa G2 quanto aos itens "2 – Kit PDV (ponto de Venda)" e "3 – Kit Monitor (Monitor da COMUR)", não atendem à natureza de locação estabelecida no instrumento convocatório, no entanto, em reconhecendo a possibilidade de saneamento, a correção da distribuição dos valores, pode ser facilmente corrigida com a concessão de prazo para adequação da proposta, desde que não se altere o preço global apresentado.

Essa é a alternativa que me parece a saída mais favorável à Administração Pública, que tem a oportunidade de beneficiar-se dos menores valores apurados através da licitação.

2.2.3 – DA NULIDADE VERIFICADA E DO SANEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO – CONCESSÃO DO PRAZO NA ÍNTEGRA À LICITANTE G2 EMPREENDIMENTOS

A licitante RIZZO PARKING aduz que foi aberto novo prazo para a licitante G2 EMPREENDIMENTOS adequar sua proposta, sendo Inadmissível tal tipo de procedimento. Irresigna-se apontando que lhe "causa estranheza a prioridade que a empresa G2 Empreendimentos e Logística LTDA, vem tendo em relação a abertura de prazos e reajustes referente a proposta. Esse tipo de situação deve ser revisto."

Neste ponto, a licitante RIZZO PARKING, **carecendo da boa leitura do parecer nº 16/2022 exarado em face da interposição intempestiva de seu próprio recurso, ou mesmo faz tal alegação eivada de má-fé,** eis que ignora a nulidade verificada no procedimento licitatório e os seus efeitos, de modo que houve saneamento no presente processo licitatório, aproveitando-se os atos processuais não contaminados pela nulidade.

Em tendo o parecer acima mencionado tratado da nulidade e seus efeitos, bem como da necessidade de saneamento, o qual foi acolhido pela Diretoria da Companhia, transcrevo a fundamentação que passa a integrar o presente parecer:

VII – DA NULIDADE VERIFICADA

Aproveitando da interrupção causada pelo recurso intempestivo manejado, aproveita-se para, de ofício, proceder a revisão dos atos administrativos praticados no âmbito do processo licitatório.

Com isso, entendo que há vício na decisão que, após o término da fase de lances, concedeu prazo para a licitante provisoriamente classificada com a melhor proposta, G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA. ME., readequar sua planilha de composição de preços. Explica-se:

Após encerrada a fase de disputa, procedeu-se com o aceite do valor da proposta apresentada pela empresa G2 EMPREENDIMENTOS E LOGÍSTICA LTDA. ME e abriu-se prazo até às **13:00 do mesmo dia do certame**, 15/08/2022, para envio de documentação de proposta (proposta inicial adequada àquele valor provisoriamente aceito). Veja-se:

Abertura/Reabertura de prazo para envio de documentação de proposta	15/08/2022 2 10:35:48	Luciano Almeida Santos	Aberto prazo para envio de documentação de proposta pelo Administrador(a). O prazo encerra às 15/08/2022 13:00. Utilize a opção "Julgamento de Proposta" para enviar ou consultar a documentação enviada pelo sistema eletrônico.
---	-----------------------------	------------------------	---

Ocorre que o prazo concedido ao licitante é, em muito, inferior ao prazo fixado no instrumento convocatório, item "8.5" do Edital. Veja-se:

8.5. Após comunicado pela Comissão, o licitante detentor da melhor oferta, deverá encaminhar via sistema, no campo próprio para julgamento de propostas, a Proposta de Preços, na forma descrita no Anexo VIII, adequada ao valor proposto, que fará parte do contrato como anexo, **até às 12h do dia seguinte**, com posterior apresentação dos mesmos, devidamente assinados pelo representante legal, no prazo máximo de 03 (três) dias úteis, contados do encerramento do último lote da sessão pública virtual. (Grifu-se)

O ato praticado, que concede à licitante prazo muito inferior àquele previsto em edital, tolhe a empresa interessada do tempo necessário ao correto dimensionamento dos itens que compõem a sua proposta, podendo, inclusive, ter levado a licitante ao erro formal na adequação da proposta frente à diminuição dos valores globais ocorrida durante os lances.

O ato que restringe, sem motivação, direito expressamente previsto aos licitantes para a prática de providência relevante (adequação do valor de cada item da proposta) gera nulidade absoluta e a sua não declaração, de ofício, poderá acarretar atraso ainda maior no prosseguimento do certame, inclusive com a judicialização do processo licitatório.

Entendo que aquela decisão do representante da Comissão de licitação, qual seja: *"Aberto prazo para envio de documentação de proposta pelo Administrador(a). O prazo encerra às 15/08/2022 13:00. Utilize a opção "Julgamento de Proposta" para enviar ou consultar a documentação enviada pelo sistema eletrônico."*, é **NULA**, pois contraria o item "8.5" do próprio instrumento convocatório e sua natureza absoluta decorre do prejuízo que o cerceamento indevido de um direito acarreta.

VIII - DO SANEAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO

Consoante a nulidade da decisão acima colacionada, entendo que merece saneamento o presente processo

licitatório, de modo a conceder ao licitante classificado provisoriamente com a melhor proposta, o prazo integral que originalmente lhe era destinado para prática do ato, qual seja: adequar os itens de sua planilha de preços ao valor global que representa a proposta de menor valor classificada na licitação.

Com a nulidade da decisão suscitada acima, tem-se que as decisões que a sucederam: a) aceite de proposta já adequada e, b) abertura de prazo para envio dos documentos de habilitação; também seriam nulas, quando aplicada a regra geral da teoria das nulidades dos atos processuais.

Contudo, no que toca ao processo licitatório, tem-se como prioridade a preservação dos atos já realizados, desde que não afetados pela nulidade e cuja repetição desnecessária somente prolongaria o trâmite processual, o que é informado pelo princípio do aproveitamento dos atos processuais.

Assim, desde já fica esclarecido que, uma vez sanada a nulidade e apresentada proposta de acordo com a previsão editalícia pela empresa G2, fica dispensada nova apresentação de documentos de habilitação.

Quanto ao prazo a ser devolvido, tem-se que o Edital previa que o licitante teria prazo para envio da proposta adequada, até 12:00 do dia seguinte da sessão pública.

A decisão foi tomada pelo representante da Comissão às 10:35:48. Assim, fosse a decisão tomada em atenção à disposição editalícia (12:00 do dia seguinte), o licitante teria 25 horas, 24 minutos e 12 segundos para apresentação da proposta adequada.

Considerando ainda que no âmbito da licitação, o intuito do gestor público deverá ser sempre pautado no princípio da eficiência e no ganho de competitividade, de forma a cumprir a finalidade da licitação, que é obter a proposta mais vantajosa e atender a sociedade em geral com o menor dispêndio de recursos públicos possível, entendo que se deva proceder com:

- 1) o agendamento de retomada da sessão para noticiar a nulidade declarada e cientificar sobre as demais decisões tomadas no âmbito do processo licitatório;
- 2) com a declaração da nulidade, seja devolvido o prazo para adequação da planilha de preços em relação ao