

EMENTA: CONCORRÊNCIA N.º 0022/2022. CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA ESTRATÉGICA ESPECIALIZADA EM DIVERSIDADE E INCLUSÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PROJETO DE DIVERSIDADE NO SESC MINAS. RECURSO ADMINISTRATIVO. VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA E IMPARCIALIDADE. NÃO PROVIMENTO.

I. RELATÓRIO E ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Realizada a sessão referente à Concorrência nº 0022/2022, aos 04 (quatro) dias do mês de novembro de 2022, foram abertos os envelopes de proposta técnica (envelope 02) e habilitação (envelope 01) das duas empresas participantes, sendo realizada durante a sessão, a análise quanto a habilitação jurídica e regularidade fiscal, restando pendente apenas a análise da qualificação técnica.

Após a devida análise da qualificação técnica, a gerência demandante (Gerência Corporativa de Recursos Humanos) emitiu manifestação acerca da pontuação técnica.

Todavia, constatou-se, durante o julgamento técnico, que a proponente TRAVESSIA PROJETOS PARA ESTRATEGIAS EM INCLUSÃO 6S LTDA, apresentou a proposta de preços juntamente com a proposta técnica, que por sua vez, deveria ser apresentada separadamente, no envelope 03 – Proposta de Preços, conforme subitem 6.1 do Instrumento Convocatório.

Dessa forma, a Comissão Permanente de Licitação no desempenho de suas atribuições, desclassificou a recorrente com base no subitem 7.6 do Instrumento Convocatório, conforme Ata de Julgamento publicada no dia 20 (vinte) de dezembro de 2022.

Sendo assim, foi aberto prazo para interposição de recurso em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação, conforme item 13.1 do Edital, vejamos:

"13.1. Serão concedidos 05 (cinco) dias úteis, após a divulgação dos resultados do julgamento da HABILITAÇÃO, PROPOSTA TÉCNICA E RESULTADO FINAL da presente licitação no Diário Oficial da União, para a apresentação de recursos pelas licitantes, o que deverá ser por escrito, assinado pelo representante legal da empresa e entregue na Comissão Permanente de Licitação do Sesc em Minas ou encaminhado via e-mail no endereço eletrônico: cplicitacao@sescmg.com.br."

No caso em análise, após publicado o resultado do julgamento da Proposta Técnica, foi aberto o prazo de 05 (cinco) dias úteis para a apresentação de recurso, sendo que apresentou razões recursais, em 27 (vinte e sete) de dezembro de 2022, a empresa TRAVESSIA PROJETOS PARA ESTRATEGIAS EM INCLUSÃO 6S LTDA.

Após concluído o prazo recursal, foram concedidos 05 (cinco) dias úteis para a apresentação de contrarrazões, sendo que nenhum licitante se manifestou.

Nesse aspecto, o recurso interposto deve ser conhecido, posto que legítimo e tempestivo.

II. DA LICITAÇÃO EM ÂMBITO DO SESC

O Serviço Social do Comércio – Sesc, constitui-se como uma entidade paraestatal, assistencial e sem fins lucrativos, criada pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-Lei 9.853 de 1946, que assim dispõe:

Art. 1º. Fica atribuído à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar o Serviço Social do Comércio (SESC), com a finalidade de planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade.

Qualifica-se como uma **ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO**, conforme expresso no art. 240 da CR/881, sendo que parte dos recursos que se prestam ao seu custeio provêm de contribuições sociais recolhidas por estabelecimentos empresariais enquadrados nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio, conforme artigo 6º do Regulamento do Sesc, aprovado pelo Decreto nº. 61.836 de 1967:

Art. 6º. As despesas do SESC serão custeadas por uma contribuição mensal dos estabelecimentos comerciais enquadrados nas entidades sindicais subordinadas à Confederação Nacional do Comércio e dos demais empregadores que possuam empregados segurados no Instituto Nacional de Previdência Social, nos termos da lei.

Dessa forma, a instituição é classificada como ente paraestatal **NÃO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA OU INDIRETA**, possuindo personalidade jurídica de direito privado, que presta serviços considerados de interesse público, em cooperação com o Estado, lato sensu.

Ressalte-se que a condição de instituição privada foi confirmada pelo Tribunal de Contas da União - TCU na Decisão de nº 907/97, publicada no Diário Oficial da União em 26 de dezembro de 1997, na qual restou assentado que os Serviços Sociais Autônomos, entes de colaboração governamental, não estão sujeitos à observância dos estritos procedimentos da Lei Federal nº 8.666/1993, e sim aos seus regulamentos próprios, devidamente publicados – no caso, o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, alterado e consolidado pela Resolução Sesc nº 1.252/2012 – sendo que tal entendimento prosseguir sendo permanentemente reiterado pelo Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, segundo as premissas do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, têm-se que as licitações no âmbito da instituição têm como objetivo a seleção da proposta mais vantajosa

¹ Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às **entidades privadas** de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. (Grifo).

e a garantir a legitimidade, a eficiência e a objetividade da aplicação dos recursos do Sesc, bem como o alcance de suas finalidades institucionais.

Ultrapassadas as questões afetas à natureza jurídica do Sesc em Minas e as normas a que se sujeita, passa-se à análise do mérito, não se falando em quaisquer dispositivos ou normas legais que são atribuídas à Administração Pública.

III. DO RECURSO

Inconformada com sua inabilitação a empresa TRAVESSIA PROJETOS PARA ESTRATEGIAS EM INCLUSÃO 6S LTDA, pugna pela reconsideração da decisão desta Comissão Permanente de Licitação. Segundo ela, a decisão proferida é contrária as normas e condições constantes no Instrumento Convocatório, alegando:

Note que, depois de ter sido habilitada no pleito, a TRAVESSIA teve a sua proposta desclassificada na ata de julgamento do processo 004005-00611, sob a alegação de que ela apresentou a proposta técnica juntamente com a proposta de preços, o que é uma inverdade, já que a proposta técnica foi apresentada na forma requerida no Edital e no Anexo I, incluindo, complementarmente, preços, despesas e tributos, por conta do disposto no item 5.5 do Anexo I, abaixo transcrito e do item 12:

"5.5. Todas as despesas de deslocamento, hospedagem, alimentação, dentre outras, mobilização, material de escritório, impressões e computadores para realização dos workshops e acompanhamento dos pilotos, são de responsabilidade da contratada. Deverão estar inclusos na proposta todos esses custos, além de todos os impostos e encargos".

"12.2. A proposta técnica deverá ser elaborada de acordo com as exigências deste documento e ser compatível com as especificações técnicas". (grifos nossos)

Por conta do disposto no Anexo I, inclusive do item 5, que trata do local e das condições de execução de serviços, em que se estabelece o mencionado acima sobre despesas, custos e impostos, a TRAVESSIA, observando-se o princípio da legalidade e da transparência, inseriu nas especificações da proposta técnica, além do detalhamento de etapas, prazo de execução e vigência, local e condições de execução dos serviços, o valor dos custos, impostos e encargos, não obstante tenha apresentado igualmente a proposta técnica em observância com o Edital e demais Anexos no envelope 3.

Note que não consta no Edital ou em qualquer documento a ele relacionado qualquer informação de que os preços detalhados não poderiam ser indicados adicionalmente na proposta técnica como uma informação complementar, de forma a demonstrar a transparência da TRAVESSIA para a participação do certame.

A proposta de preços, na forma requerida no Edital, e em observância a todo o disposto nos Anexos I e II, inclusive o modelo ali presente, foi apresentada no envelope 3.

Diante disso, não pode a Comissão – por mera liberalidade – desclassificar a TRAVESSIA do certame, porque ela apresentou informações complementares na proposta técnica.

A Lei 8.666/93, em seu art. 44, estabelece que "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 esta Lei".

Ou seja, a TRAVESSIA, ao complementar a proposta técnica, agiu em conformidade com o princípio da transparência, apresentando dados e informações que constam do local e da execução dos serviços, incluindo o disposto no item 5.5.

É sabido que não existe qualquer erro material na proposta técnica, mas apenas uma complementação por conta do disposto no Anexo I, item 5.5, que a TRAVESSIA sanou apresentando de forma complementar o detalhamento de custos, despesas e tributos, observando-se as etapas, podendo essa informação ser desconsiderada caso a Comissão não entendesse pertinente.

Diante de todo o exposto acima, amparada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação reconsidere sua decisão acima mencionada e, na hipótese não esperada disso não ocorrer, faça este subir à autoridade superior em consonância com o previsto no § 4º, do art. 109, da Lei nº 8666/93, comunicando-se aos demais licitantes para as devidas impugnações, se assim o desejarem, conforme previsto no § 3º, do mesmo artigo do Estatuto.

IV. DO MÉRITO

Diante das razões recursais apresentadas, primeiramente, conforme já exposto no item II. DA LICITAÇÃO EM ÂMBITO DO SESC, ressalta-se que o Sesc em Minas possui regulamento próprio (Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc), consequentemente, não se sujeita a Lei Complementar 123/2006, tampouco as demais normas de regência e regulamentação das licitações geridas por órgãos e entidades integrante da Administração Pública. Deste modo, os benefícios estabelecidos na Lei não se aplicam ao Sesc em Minas.

Dando continuidade, alega a recorrente que a Comissão reconsidere a decisão de desclassificação da empresa TRAVESSIA PROJETOS PARA ESTRATEGIAS EM INCLUSÃO 6S LTDA, uma vez que a apresentação dos preços detalhados foi no intuito de complementar a proposta técnica, ou seja, a proponente agiu em conformidade com o princípio da transparência. Que por sua vez, equivoca-se em tais argumentos, mormente no que se refere ao critério de julgamento do procedimento licitatório. **Técnica e preço!**

Pois bem, sabe-se que os procedimentos licitatórios cujo critério de julgamento é a técnica e preços, as propostas mais vantajosas para a contratação são obtidas com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e técnica, conforme critérios objetivos definidos no instrumento convocatório.

Nesse sentido, sem muitos esforços, pode-se notar que referido instrumento convocatório dispôs de forma clara e objetiva o meio pelo qual as proponentes deveriam apresentar a documentação necessária para a licitação por meio de envelopes separados e devidamente lacrados, vejamos:

6.1. FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS ENVELOPES: a documentação de habilitação, proposta técnica e a proposta de preço deverão ser apresentadas, separadamente, EM ENVELOPES LACRADOS, contendo na face externa as seguintes informações devidamente preenchidas:

Ora, pela natureza do julgamento do procedimento licitatório e clareza pela qual deveriam ser apresentados os documentos – **separadamente e em envelopes distintos** -, com a devida vênia, não se procede a alegação que a possível inserção da proposta de preços juntamente com a documentação técnica seria com o fim de homenagear o princípio da transparência e complementação da proposta. É evidente no instrumento convocatório a forma de apresentação das propostas no tempo e modo, bem como o seu julgamento.

E não é só! Com base em argumentos constantes nas próprias razões recursais apresentadas, o item 12.2. do Anexo I – Termo de Referência do Instrumento Convocatório é claro quando dispõe que a proposta técnica deverá ser elaborada de acordo com as exigências deste documento e ser compatível com as especificações técnicas. Não dispondo, em nenhum momento, embora claro da natureza do procedimento, que a proposta de preços deveria ser apresentada juntamente com a proposta técnica.

Sobre isso, cabe, por fim, inobstante ao até aqui exposto, ressaltar que, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), é ilícita a avaliação conjunta das propostas técnica e de preço, sendo obrigatório dissociar a análise de cada uma delas quando das licitações dotadas do critério técnico e preços. Dessa forma, deve-se realizar a abertura dos envelopes de preço apenas após exaurido o julgamento das propostas técnicas.

Por sua vez, no caso em análise, conforme alhures posto, a recorrente ao apresentar os preços detalhados do objeto licitado juntamente com a proposta técnica, agiu em discordância com esse entendimento, que inclusive, pode influenciar no julgamento técnico da equipe técnica designada para tanto. Nesse sentido, vejamos trechos do acórdão nº. 2017/2009 do Plenário do Tribunal de Contas da União:

É ilegal reunir as propostas técnica e de preço em envelope único. O procedimento, tanto na licitação de melhor técnica como na de técnica e preço, exige a apresentação de cada espécie de proposta em envelopes distintos. Ademais disso, é obrigatório dissociar as fases de exame e julgamento das propostas técnica e de preço. Somente se abrem os envelopes de propostas de preço depois de exaurido o julgamento das propostas técnicas (inclusive com possibilidade de recurso), tal como exposto nos comentários ao art. 43.

(...)

A experiência evidencia, porém, que o julgamento conjunto das propostas se relaciona a motivos outros. Trata-se da intenção de estimar a identidade do licitante vencedor e prever a proposta que será classificada como vitoriosa. Se for observado o procedimento legal, será muito mais problemático e difícil interferir sobre o resultado final da licitação. Aliás, é precisamente essa a razão pela qual a Lei obriga a diferenciação entre as etapas de julgamento de propostas técnica e de preços: reduzir a influência de juízos subjetivos da Administração. Devem ser reprimidas, portanto, essas práticas ilegais de abrir o envelope de preço antes de exaurido o julgamento técnico.

(...)

A despeito de a disposição das normas contidas nos parágrafos do art. 46 da Lei 8.666/1993 proporcionar interpretações diversas acerca da questão, entendo que a regra dos envelopes distintos (válida, ao menos, para as licitações do tipo 'melhor técnica') busca evitar que o conhecimento antecipado dos preços ofertados influencie o julgamento das propostas técnicas, sendo procedimento recomendável quando a análise técnica comportar subjetivismo.

(...)

Com relação à forma de apresentação das propostas, nesses dois tipos de licitação é salutar o julgamento das propostas técnicas em momento anterior ao conhecimento das propostas de preços. Além disso, esse procedimento proporciona um melhor andamento da licitação, passando-se a uma nova fase somente depois de resolvidas as questões atinentes às fases anteriores.

Ainda que, o acórdão refira-se à procedimento licitatório inserido no âmbito Lei nº. 8.666/93, não aplicável ao Sesc em Minas, conforme já mencionado no presente julgamento, a Comissão entende que ele está pautado em princípios norteadores da licitação, pouco importando se promovida por ente público ou não, sendo eles o princípio da isonomia, julgamento objetivo e da imparcialidade, que devem ser expressamente adotados na realização das licitações.



Dessa forma, observa-se que, os atos da Comissão Permanente de Licitação foram praticados de acordo com os princípios da vinculação do instrumento convocatório, julgamento objetivo, da isonomia e da imparcialidade, visto que facultou direitos e oportunidades iguais as duas proponentes.

Diante do exposto, percebe-se que os argumentos apresentados em sede recursal não têm procedência.

VI – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, presentes os requisitos da tempestividade, motivação, interesse e legitimidade, esta Comissão Permanente de Licitações, opina pelo CONHECIMENTO do recurso para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO**, sendo mantida a decisão sobre o julgamento de habilitação da Concorrência nº 0022/2022.

Belo Horizonte, 27 de janeiro de 2023.


Jakelyne Costa Alves
Comissão Permanente de Licitação do Sesc em Minas


Frederico N. F. Caldeira
Comissão Permanente de Licitação do Sesc em Minas