



Conselho Regional de Enfermagem

DECISÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DE LICITAÇÃO AO RECURSO ADMINISTRATIVO

Concorrência nº 01/2023

Processo Administrativo nº 10681/2021

Recorrente: ICOMUNICACAO INTEGRADA LTDA – CNPJ 05.033.844/0001-52

A Comissão Especial de Licitação – CEL encaminha a presente decisão à apreciação da autoridade superior deste Conselho Regional para análise e julgamento de recurso interposto pela licitante ICOMUNICACAO INTEGRADA LTDA, doravante denominada **Recorrente**, contra os atos da Comissão Especial de Licitação referentes à sua desclassificação.

I. DO RESUMO DOS ATOS E DO EFEITO SUSPENSIVO DO RECURSO

Em 03/05/2023 ocorreu a Primeira Sessão Pública da Concorrência em epígrafe para recebimento dos invólucros e habilitação das licitantes cadastradas, conforme Ata anexada aos autos.

Na referida sessão, ao receber o invólucro nº 2 da Recorrente, referente à via não identificada, a Comissão de Licitação verificou que este não atendia ao exigido em edital, estando deformado pelos documentos nele acondicionados, de modo a possibilitar a identificação da proponente, ao contrário do preconizado pela cláusula 13.1.1.2 do Edital, culminando na desclassificação da Recorrente.

Ato contínuo, ao término da Sessão Pública foi disponibilizada a Ata da Sessão para conhecimento de todos os presentes na sessão e abriu-se prazo para manifestação de recurso, sendo declarado o desejo pela Recorrente. Diante da manifestação, foi informado o prazo para interposição de recurso com efeito SUSPENSIVO, conforme art. 109, §2º, da Lei 8.666/1993, suspendendo-se os efeitos do ato que culminou na desclassificação da Recorrente, até que seja proferida decisão final sobre esta fase.

Ainda, fora publicado Aviso nº 1 no site do Coren-SP¹, contendo os demais prazos da fase recursal, conforme cláusula 19.2 do Edital e art. 109 da Lei 8.666/1993, quais sejam:

Ato	Prazo (dias úteis)	Período
Divulgação das razões de recurso	—	11/05/2023

¹ Disponível em <https://portal.coren-sp.gov.br/licitacoes/concorrenca-no-01-2023-servicos-de-comunicacao-digital/>



Conselho Regional de Enfermagem

Contrarrazões de recurso	5	12/05/2023 a 18/05/2023
Decisão da Comissão	5	19/05/2023 a 25/05/2023
Julgamento pela Autoridade Competente, se necessário	5	26/05/2023 a 01/06/2023

II. DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Aberto prazo recursal a Agência ICOMUNICACAO apresentou as razões de recurso, onde esta Comissão de Licitação, em sucinta análise, constatou que estavam presentes os pressupostos de admissibilidade, conforme abaixo descrito:

- a) Legitimidade: goza a Recorrente de legitimidade, uma vez que é participante da licitação, devidamente cadastrada;
- b) Interesse em recorrer: a situação da Recorrente, que teve seu invólucro nº2 recusado, está diretamente ligada à decisão administrativa do julgamento das propostas pela CEL, objeto do presente recurso; assim, há interesse por ter-se sentido prejudicada pela desclassificação;
- c) Existência de ato administrativo de cunho decisório: ato de análise e julgamento dos aspectos externos dos invólucros nº 2, via não identificada, pela Comissão Especial de Licitação e desclassificação da licitante;
- d) Tempestividade: as razões de recurso foram enviadas por e-mail, conforme previsto na cláusula 19.1 do Edital, no dia 10/05/2023, atendendo o prazo para apresentação;
- e) Fundamentação: apresentou a Recorrente os motivos, devidamente fundamentados, de sua pretensão recursal.

Além dos pressupostos acima, foram atendidos os requisitos da cláusula 20 do Edital – o recurso foi dirigido à Presidência do Coren-SP e assinado pelos representantes legais da Recorrente, devidamente qualificados nos autos, conforme contrato social.

Decorrido o prazo para apresentação das razões, esta CEL publicou no site do Coren-SP em 11/05/2023 a peça apresentada pela Recorrente para ciência aos demais licitantes, em atendimento ao disposto no art. 109, § 3º, primeira parte, da Lei 8.666/1993.

Abriu-se, na sequência, prazo para impugnação ao recurso, momento no qual não houve manifestação pelos demais interessados na Concorrência.

III. DAS RAZÕES DE RECURSO

Quanto aos fundamentos e alegações de recurso, em síntese, alega a Recorrente que:



Conselho Regional de Enfermagem

- a) A comissão cometeu erro gravíssimo tornando identificável o envelope que não poderia restar identificado; e que eventual manutenção da flagrante ilegalidade pode implicar em improbidade do ato administrativo, considerando que a Autoridade está plenamente ciente da ilicitude e fatalmente terá agido com o dolo específico;
- b) A ata do pregão não é verídica, pois consta como início horário diferente do que ocorreu, quando na verdade, teve início às 10hs e 35min, ocasionando a nulidade pela falta de veracidade;
- c) Os integrantes da comissão não são experientes, primando pelo excesso de formalismo, já que impugnou o envelope idêntico aos demais apresentados e sem qualquer manifestação clara e objetiva sobre a desclassificação da empresa;
- d) Eventualmente seja compreendido existir algum ínfimo vício no envelope apresentado pela Recorrente, este não é elemento suficiente para impor a sua eliminação;
- e) Em relação ao formalismo nos procedimentos, trata-se do apego às formalidades, não guardando compatibilidade com o fim precípua da licitação; e
- f) A doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal e homenageiam as decisões administrativas que afastam a inabilitação de concorrentes por fatos irrelevantes, que não afetam a objetividade e a efetividade de suas propostas perante a Administração e nem os põem em posição vantajosa em relação aos demais participantes;

Por fim, requer a Recorrente que no caso de manutenção dos atos pela Comissão Especial de Licitação:

- i. Seja provido o recurso para declarar nulidade do certame em sua integralidade, considerando ato da Comissão que proporcionou identificação dos invólucros padronizados com a via não identificada;
- ii. Em sendo negada a sua nulidade integral, que o procedimento licitatório retorne a partir do momento em que a Comissão determinou que cada licitante alocasse o envelope da via não identificável à sua frente;
- iii. Por fim, eventualmente seja compreendido existir algum vício no envelope apresentado pela Recorrente, que seja afastado o rigor excessivo, retroagindo o procedimento licitatório ao momento em que a Recorrente foi eliminada do certame.

IV. DAS CONTRARRAZÕES

Não foram apresentadas impugnações ao recurso apresentado pela agência Recorrente.

V. DA SÍNTESE DOS FATOS



Conselho Regional de Enfermagem

Primeiramente, iremos apresentar resumidamente os atos efetuados pela Comissão Especial de Licitação, em linha cronológica, e de acordo com o discorrido em Ata.

No horário estabelecido para início da sessão, às 10h, os participantes foram encaminhados à sala da Plenária, destinada a realização da sessão pública. Ato contínuo, a sessão fora iniciada às 10h05, conforme Ata de Sessão disponibilizada e assinada por todos os participantes, com a convocação dos presentes a apresentarem-se individualmente à Comissão para verificação dos documentos de credenciamento dos representantes, de acordo com a cláusula 8 do edital.

Realizado o credenciamento, em obediência ao previsto na cláusula 9 do Edital, a Comissão de Licitação procedeu com o recebimento de todos os invólucros (Invólucros nº 1, nº 2, nº 3, nº 4 e nº 5) e sua conferência, em ordem, em relação a conformidade de apresentação destes com as disposições do Edital.

Após análise externa dos invólucros nº 1, contendo os documentos de habilitação, partiu-se para análise exterior dos invólucros nº 2, via não identificada, no qual estava acondicionado o Plano de Comunicação Digital – Via Não Identificada, conforme disposto no Apêndice III do Anexo I do Edital e exigido em sua cláusula 13.1.1.

Neste momento, constatou-se que o invólucro entregue pela agência ICOMUNICACAO INTEGRADA LTDA apresentou conteúdo da proposta técnica com dimensões maiores do que o envelope disponibilizado pela Administração, de modo que este fora deformado em sua aba, impossibilitando o seu fechamento sem apresentação de marcas, em desconformidade aos itens 13.1.1.2 e 20.2.1 do Edital. O invólucro fora analisado minuciosamente pela Comissão e demonstrado a todos os presentes na sessão.

Os demais invólucros da agência não foram analisados ou rubricados, sendo, ao contrário do que fora informado em Ata da Sessão, em sua página 2, retidos e lacrados em pacote à parte aos demais documentos, na presença dos ali presentes, em decorrência da manifestação de recurso apresentada pela Recorrente ao término da sessão.

VI. DA ANÁLISE E DECISÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

A respeito da apresentação dos invólucros ou envelopes, no que concerne às propostas técnicas, temos a seguinte previsão no Art. 9 da Lei nº 12.232/2010, que estabelece sobre as normas gerais sobre licitações e contratações pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda:

Art. 9º As propostas de preços serão apresentadas em 1 (um) invólucro e as propostas técnicas em 3 (três) invólucros distintos, destinados um para a via não identificada do plano de comunicação publicitária, um



Conselho Regional de Enfermagem

para a via identificada do plano de comunicação publicitária e outro para as demais informações integrantes da proposta técnica.

§ 1º O invólucro destinado à apresentação da via não identificada do plano de comunicação publicitária será padronizado e fornecido previamente pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, sem nenhum tipo de identificação.

Adicionalmente, em seu Art. 11, temos comandos acerca do invólucro contendo a via não identificada:

Art. 11. Os invólucros com as propostas técnicas e de preços serão entregues à comissão permanente ou especial na data, local e horário determinados no instrumento convocatório.

§ 2º Os invólucros padronizados com a via não identificada do plano de comunicação publicitária só serão recebidos pela comissão permanente ou especial se não apresentarem marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento capaz de identificar a licitante.

§ 3º A comissão permanente ou especial não lançará nenhum código, sinal ou marca nos invólucros padronizados nem nos documentos que compõem a via não identificada do plano de comunicação publicitária.

Nos termos dos incisos XII, XIII e XIV do Art. 6º da mesma Lei, temos a disposição de regras para o caso de descumprimento na forma de apresentação dos invólucros:

XII - será vedada a aposição, a qualquer parte da via não identificada do plano de comunicação publicitária, de marca, sinal ou palavra que possibilite a identificação do seu proponente antes da abertura do invólucro de que trata o § 2º do art. 9º desta Lei;

XIII - será vedada a aposição ao invólucro destinado às informações de que trata o art. 8º desta Lei, assim como dos documentos nele contidos, de informação, marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que identifique a autoria do plano de comunicação publicitária, em qualquer momento anterior à abertura dos invólucros de que trata o § 2º do art. 9º desta Lei;

XIV - será desclassificado o licitante que descumprir o disposto nos incisos XII e XIII deste artigo e demais disposições do instrumento convocatório.

Para o caso presente, o instrumento convocatório da Concorrência nº 01/2023 estabeleceu as condições de entrega das propostas técnicas em seu item 13, orientando a forma de apresentação e acondicionamento nos invólucros nº 2, nº 3 e nº 4. Em relação ao invólucro nº 2, que se trata da via não identificada, o item 13.1.1 previu condições de entrega do envelope padronizado pela



Conselho Regional de Enfermagem

Administração aos interessados, trazendo, ainda, em seu subitem 13.1.1.2., as condições de apresentação do invólucro para garantia do sigilo das propostas quanto à sua autoria, vejamos:

13.1.1. No Invólucro nº 2 deverá estar acondicionado o Plano de Comunicação Digital – Via Não Identificada, disposto no Apêndice III do Anexo I deste Edital.

13.1.1.1. Só será aceito o Plano de Comunicação Digital – Via Não Identificada que estiver acondicionado no invólucro padronizado fornecido, obrigatoriamente, pelo Coren-SP. Esse invólucro será entregue à licitante que o solicite formalmente e deverá ser retirado pela interessada de segunda a sexta-feira no horário das 8h às 16h, no seguinte endereço do preâmbulo.

13.1.1.2. O Invólucro nº 2 deverá estar sem fechamento e sem rubrica, para preservar, até a abertura do Invólucro nº 3, o sigilo quanto à sua autoria. O Invólucro nº 2 não poderá:

- a) Ter nenhuma identificação;
- b) Apresentar marca, sinal, etiqueta ou qualquer outro elemento que possibilite a identificação da licitante;
- c) Estar danificado ou deformado pelas peças e pelos demais documentos nele acondicionados de modo a possibilitar a identificação da licitante.

Pela leitura do dispositivo acima, é notório que o recebimento pela CEL do envelope nº 2, que guarda o Plano de Comunicação Digital, estaria condicionado: (i) à utilização do invólucro fornecido pelo órgão licitador e (ii) à inexistência de identificação em sua apresentação externa, de modo a não aparentar diferença em relação às demais propostas das participantes ou representar possível elemento indicador de autoria.

Em relação ao invólucro utilizado, houve pleno atendimento pela Recorrente, que fez uso do envelope padronizado fornecido pela Administração. O mesmo não pode ser dito em relação aos seus aspectos externos, já que este fora apresentado em desacordo ao Edital, apresentando elementos que permitiam sua identificação diante dos invólucros dos demais licitantes.

Há de se ressaltar que o plano de comunicação digital contido no envelope não identificado deveria ater-se às orientações quanto a sua elaboração e apresentação, conforme Apêndice II – Apresentação e Julgamento das Propostas Técnicas. No item 1.2 do referido apêndice, notam-se instruções de tipografia, numeração de página, entre outras opções de formatação da proposta técnica, sobretudo quanto às dimensões do papel em tamanho A4. Assim, considerando que os documentos deveriam ser formulados em tamanho inferior ao invólucro, cujo tamanho é A3, não haveria justificativas para a flagrante ocorrência apresentada pela Recorrente, já que sua proposta



Conselho Regional de Enfermagem

superava a medida vertical do envelope, resultando em parte do conteúdo da proposta para além da linha delimitada para fechamento da aba do envelope, culminando na sua deformação. Ainda que os documentos manifestamente acima das dimensões tratassem de “exemplos de ações e/ou peças integrantes do subquesto Solução de Comunicação Digital”, conforme previsto no item 1.2.4 do referido Apêndice, estes deveriam adequar-se às dimensões do Invólucro nº 2, consoante acentuado pelo item 1.2.4.1.

Deste modo, deduz-se que os proponentes têm obrigação de se atentar ao tamanho dos documentos utilizados na peça criativa, a fim de que todo material caiba integralmente no invólucro fornecido pelo órgão responsável pela licitação, para que se cumpra com o procedimento indicado na lei e resguarde o sigilo das propostas.

Ademais, cumpre esclarecer que fora realizado questionamento pela Recorrente no dia 28/04/2023, por e-mail, solicitando informações acerca do tamanho do envelope disponibilizado pela Administração. Ainda que realizado em período intempestivo, já que efetuado com menos de 3 (três) dias úteis para a data de apresentação das propostas, a Comissão disponibilizou a resposta ao ESCLARECIMENTO Nº 8, no qual orientou a Recorrente que considerasse o envelope em tamanho A3.

Portanto, conforme discorrido acima, podemos concluir que a Recorrente notadamente não observou às disposições do Edital com a cautela desejada pela Administração, elaborando sua proposta técnica em condições distintas ao que fora exigido, e do que fora instruído pela CEL em resposta ao seu pedido de esclarecimento, já que o conteúdo da proposta técnica fora elaborado em dimensões inapropriadas, ocasionando a nítida deformação no invólucro pelos documentos ali contidos e influenciando diretamente na identificação da proposta, por possibilitar o reconhecimento de sua autoria.

A Recorrente faz duras críticas à Comissão, no sentido de não apenas deslegitimar seus atos pela inexperiência no procedimento licitatório, mas atribuindo-lhes, sobretudo, caráter de ilegalidade, ao indicar que os envelopes foram identificados no momento em que a Comissão solicitou a disposição deste junto aos demais envelopes, em afronta ao Art. 11, § 3º, da Lei 12.232/2010.

Em relação à inexperiência dos membros nesse tipo de procedimento, assiste razão à Recorrente, já que são poucos os procedimentos realizados na modalidade concorrência por esta Autarquia, que prioriza em suas contratações às modalidades eletrônicas sempre que possível. Este fato, no entanto, não afasta os membros de suas responsabilidades e vinculações às normas a que estão subordinados, cabendo à Comissão zelar pela estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e demais que lhe são correlatos. A Comissão não estabeleceu qualquer identificação adicional aos invólucros



Conselho Regional de Enfermagem

entregues pelos participantes, ao contrário do alegado pela Recorrente, restringindo-se apenas à sua verificação externa, à procura de marcas ou elementos que pudessem indicar sua autoria ou permitir a distinção dentre os demais invólucros. No momento da entrega à Comissão, por óbvio, foi possível estabelecer que se tratava de sua autoria, já que entregue pelo próprio representante quando solicitado.

A Recorrente aparenta não compreender a ordem dos atos da Concorrência, uma vez que o edital estabelece como procedimento da segunda sessão que a Comissão adotará medidas para evitar que seus membros ou representantes das licitantes possam identificar a autoria dos Planos de Comunicação Digital antes de sua abertura. Conforme estabelece em seu item 20.3.1.1, os invólucros deverão “ser misturados, de modo que não possam ser vinculados aos respectivos autores, considerada a ordem sequencial de sua entrega à Comissão Especial de Licitação”. Portanto, a suposta identificação alegada pela Recorrente no momento de entrega não prospera de forma alguma.

Já em relação ao excesso de formalismo alegado, a Comissão cumpriu com o rigor necessário ao examinar os invólucros. Nota-se pelo dispositivo constante no Art. 6º, XIV, a categórica proibição de elementos que, direta ou indiretamente, possam identificar o autor da proposta técnica. A intenção do legislador foi de assegurar a isenção e evitar o favorecimento e o direcionamento no julgamento das propostas. Neste sentido, não houve margem para adoção de medidas menos rígidas na análise da Comissão, considerando a apresentação da proposta técnica pela Recorrente da forma como descrita acima. Importante salientar, ainda que a Administração possibilitasse ao licitante o fornecimento de novo invólucro, para troca durante a sessão pública, desde que manuseada pelo próprio representante e fora da vista dos presentes, a troca de nada adiantaria, já que a dimensão dos documentos não seria alterada e o envelope, padronizado pela Administração, tornaria a estar deformado em sua aba. Com isso, não restou alternativa à Comissão que não fosse a desclassificação da Recorrente.

Por fim, cumpre mencionar que a decisão da Comissão visou resguardar o sigilo das propostas técnicas, por ser elemento assegurador da objetividade da avaliação técnica pela Subcomissão responsável, de modo a atender os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia entre os proponentes, sem prejuízo da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Isto posto, considerando as análises supra e o disposto no art. 109, § 4º, da Lei 8.666/1993, a CEL decide pela **IMPROCEDÊNCIA TOTAL** do recurso apresentado e pela **MANUTENÇÃO** da desclassificação da Recorrente.

VII. DO ENCAMINHAMENTO PARA JULGAMENTO PELA AUTORIDADE COMPETENTE



Conselho Regional de Enfermagem

Em esta Comissão de Licitação encaminha a presente decisão para manifestação e decisão final a ser proferida pela Autoridade Superior do Coren-SP, a qual caberá o definitivo pronunciamento, podendo **MANTER** a decisão desta Comissão Especial de Licitação, ou **REFORMÁ-LA**, proferindo decisão devidamente motivada com apreciação das razões recursais.

Expedida a decisão, retornar os autos à Comissão para prosseguimento com as demais fases da presente licitação.

São Paulo, 25 de Maio de 2023.

Comissão Especial de Licitação