

À

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE TANGARÁ – ESTADO DE SANTA CATARINA

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES

NADIR BAÚ DA SILVA - PREFEITO MUNICIPAL

PAULA ALINE TAFFAREL MOTTER – PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES

Ref. Pregão Presencial nº 019/2018; Edital de Licitação nº 029/2018.

A EDITORA POSITIVO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 79.719.613/0001-33, com sede e foro no Município de Curitiba, Estado do Paraná, na Rua Senador Accioly Filho, nº 431, Cidade Industrial, neste ato representada por seu procurador, infra-assinado, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/02, c/c o disposto no item 10 do edital, bem como nas razões em anexo, apresentar

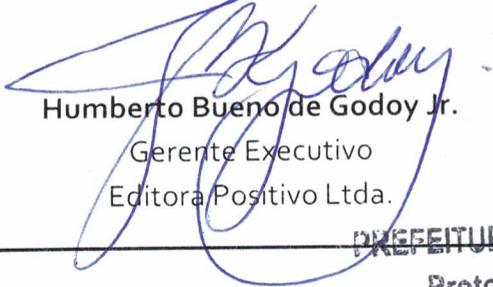
RECURSO ADMINISTRATIVO

contra o resultado da análise das amostras dos materiais didáticos apresentados pela empresa EDITORA DO BRASIL S.A, divulgado pela Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Juventude, Esporte e Lazer, em 09 de março do corrente ano, por meio do qual foi declarado que o material da referida Editora estaria APTO e ATENDERIA às demandas solicitadas no edital, embora tenha sido expressamente reconhecido, pela Comissão Avaliadora, que a empresa deixou de entregar as amostras, na sua integralidade.

Caso não haja reconsideração da decisão, por esta Comissão, requer-se sejam encaminhadas as razões ao Ilustríssimo Senhor Prefeito Municipal, para apreciação.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

De Curitiba/PR para Tangará/SC, em 13 de março de 2018.


Humberto Bueno de Godoy Jr.

Gerente Executivo
Editora Positivo Ltda.

I - SÍNTESE DOS FATOS / OBJETO DO PEDIDO

1. O edital descreve o objeto licitado da seguinte forma:

"REGISTRO DE PREÇOS para AQUISIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA O ANO LETIVO DE 2018 (...)".

2. Considerando que a Editora do Brasil S.A. teve sua proposta de preços classificada em primeiro lugar, após a disputa de lances entre as participantes, tendo sido também habilitada no presente processo, houve a convocação da ora recorrida, por parte do Município, para a apresentação das amostras dos produtos cotados, de acordo com o que estabelece o item 1.8 do edital, bem como com o disposto na Ata da Abertura e Julgamento das Propostas e Habilitação, datada de 01/03/2018.

Na referida Ata, ficou registrado o prazo de 5 (cinco) dias, para a apresentação das amostras, e também a intenção da Editora Positivo de acompanhar a análise dos referidos materiais.

Por meio de contato telefônico, recebemos a informação de que a avaliação das amostras se daria no dia 07/03/2018, às 14 horas.

Sendo assim, na data designada, os representantes da Editora Positivo estiveram presentes, para acompanhar a análise dos materiais entregues pela Editora do Brasil S.A. E, para nossa surpresa, pudemos constatar que tal empresa não atendeu minimamente às especificações técnicas descritas no Anexo I – Termo de Referência – do edital, deixando de comprovar a compatibilidade com os requisitos que estavam delimitados no ato de convocação.

3. Percebe-se, inclusive, que a própria equipe responsável pela avaliação dos materiais também chegou à mesma conclusão, uma vez que, no Laudo/Parecer de Avaliação de Qualificação Técnica do Material entregue pela Editora do Brasil S.A, fez constar as seguintes observações: ***"tendo em vista as observações realizadas pela comissão de análise, e o contato realizado com a empresa Editora do Brasil S.A que se comprometeu em enviar os itens faltantes nas amostras, os quais por padrão fazem parte do material e que equivocadamente não foram enviados, salientamos que a organização da coleção de livros didáticos organizados em um único volume anual, os ícones que remetem ao professor e ao aluno à utilização de um portal contendo conteúdos educacionais, assim como o material do ensino infantil acondicionado em maleta não interferem na boa qualidade do material didático apresentado pela empresa (...)"***. (negrito nosso) 

4. Ora, o item 1.8.2 do edital estabelece que "A amostra será analisada pela Comissão de Avaliação constituída pela Secretaria de Educação do Município, quando será emitido parecer circunstanciado, **a fim de verificar a compatibilidade do material com as especificações do instrumento convocatório**, caso o material não seja aceito pela comissão o mesmo será desclassificado". (negrito nosso)

Conforme registrado acima, pela Comissão Avaliadora, a Editora do Brasil S.A. entregou amostras incompletas, sendo tal fato a comprovação cabal de que a referida empresa não tem condições alguma de executar a prestação do objeto do presente edital. Isso porque, se não produziu adequadamente nem mesmo uma amostra, tampouco conseguirá produzir e entregar material em condições de atender o universo de alunos e professores da rede municipal de ensino.

5. Fato é que o material da empresa Editora do Brasil S.A. não atendeu as disposições do edital, e o Parecer Pedagógico de Avaliação reconheceu a omissão da recorrida e a incompletude/insuficiência das amostras.

Assim, é forçoso reconhecer que os materiais entregues se encontram incompatíveis com os critérios de avaliação, objetivamente definidos no Anexo I do edital, que previu um rol de elementos/questões/critérios, que deveriam ser considerados - em razão do princípio do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório -, para fins de análise dos produtos e serviços ofertados pelas licitantes.

Todavia, basta uma simples leitura do Parecer da Comissão Técnica, para que se verifique que a Equipe inovou em seu julgamento, "criando" novos critérios "classificatórios", como, por exemplo, a "compatibilidade do material com a idade/série", ou, ainda, o fato do material ser "colorido" ou "bem estruturado". Pois bem, em nenhum momento, o edital contemplou esses requisitos, enquanto critérios de classificação.

Sob este aspecto, vale lembrar, inclusive, que "é vedado, no curso do processo licitatório, fazer exigência que não estava clara no edital convocatório publicado, sob pena de desatendimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório". (TRF-1 - AMS: 6026 DF 2001.34.00.006026-1, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 05/07/2006, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 27/07/2006 DJ p.72)).

6. A Comissão não pode basear seu julgamento em critérios que não estejam previstos, de forma objetiva e expressa, no ato convocatório, em especial diante do que 

determina o art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". Ou seja, deve reputar-se que as regras do edital devem ser aplicadas de maneira estrita e fiel, sem inovações ou alterações. Disso decorre que a confecção do ato convocatório traz grande responsabilidade para a autoridade administrativa, que deve ter como guia maior que as regras que forem introduzidas deverão ser interpretadas estritamente.

Aliás, a esse respeito, tem-se que "O poder discricionário da Administração esgota-se com a elaboração do edital de licitação. A partir daí, nos termos do vocabulário constante da própria Lei, a Administração vincula-se "estritamente" a ele". (STJ, REsp nº 421.946-DF, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão. DJ de 06/03/2006).

Além disso, a Lei nº 8.666/93 também estabelece que:

"Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos órgãos de controle e pelos licitantes". (negrito nosso)

Assim, o julgamento deve ser feito em estrita conformidade com os critérios previamente estabelecidos no edital e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos. No entanto, não foi esse o procedimento adotado pela Equipe Técnica, como pode ser constatado no Parecer exarado pela Comissão de Avaliação. E, por esse motivo, refutamos totalmente a análise procedida pela equipe da Secretaria Municipal de Educação.

7. Percebe-se, assim, que a Comissão Avaliadora inovou na ordem jurídica, em pelo menos dois aspectos. Um, por criar novos critérios "classificatórios", como dito anteriormente. O segundo, por simplesmente deixar de considerar os elementos de análise previstos no Anexo I do edital, infringindo o princípio do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório. Sob este último aspecto, a Comissão simplesmente "fechou os olhos" para as exigências do edital, argumentando que a Editora do Brasil S.A., equivocadamente, não teria enviado itens dos materiais. Ora, essa argumentação não merece, em absoluto, prosperar. Ao contrário, o argumento utilizado para justificar a omissão da recorrida representa a própria **confissão declarada** de que materiais didáticos daquela empresa, apresentados por ocasião do certame, não atendem minimamente às exigências do edital, em especial quanto à composição e organização da coleção, prevista no Anexo I do ato de convocação. 

Repita-se, mais uma vez, a impugnada não apresentou as amostras necessárias para comprovar o atendimento aos requisitos do Anexo I. Em situação análoga, vejamos o entendimento do Professor Marçal Justen Filho: "*Inexistirá possibilidade de suprir defeitos imputáveis aos licitantes. O esclarecimento de dúvidas não significa eliminar a omissão dos licitantes. Se o licitante dispunha de determinado documento, mas esqueceu de apresentá-lo, arcará com as consequências de sua própria conduta*". (...) "*Não há cabimento para presunções: ou os requisitos foram atendidos de modo cabal ou não o foram*". (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª Ed. Dialética. São Paulo: 2002. p. 433).

Obviamente que a recorrida não fez prova, de modo satisfatório, do atendimento às condições técnicas. Sendo assim, a única solução que se apresenta possível, é a sua DESCLASSIFICAÇÃO.

Por tais razões, requer seja explicitado, de forma objetiva e à luz dos critérios previstos no Edital, o que motivou a Comissão de Avaliação a dispensar as exigências editalícias, para considerar APTA amostra de material didático que foi entregue de maneira incompleta e insuficiente? E mais, qual a fundamentação jurídica para classificar tal empresa, desobrigando-a (de forma tendenciosa) de atender aos quesitos indicados no Anexo I do edital?

Em situação semelhante, "*A falta de critério objetivo para julgamento do procedimento licitatório ensejou a declaração de ilegalidade do certame*", conforme TC/SP, Protocolo nº 28.492/026/92, DOE de 08.07.1995. Também é do TC/SP, o seguinte julgado:

"Licitação. Julgamento. Critério subjetivo. Recomenda a origem que o critério previsto no edital para o julgamento de licitações seja objetivo, pertinente e adequado ao objeto licitado, de modo a prevenir os inconvenientes de critérios subjetivos que desnaturam o caráter de competitividade que o estatuto jurídico das licitações tem por fito resguardar, ao consagrar os princípios básicos expressos em seus arts. 3º e 37". (TC/SP, Decisão nº 4.812/91).

8. Sabe-se que a exigência de amostra é indispensável, tanto para afastar produtos e serviços de baixa qualidade, como também para verificar se a empresa participante tem condições de fornecer determinado objeto. Desta forma, cabia, a toda e qualquer empresa, seguir fielmente as regras estabelecidas pelo edital e seus anexos, os quais, como parte integrante do instrumento convocatório, são de vinculação obrigatória para todos aqueles que participam do certame. 

A avaliação de amostras é, pois, uma das alternativas de que dispõe o gestor para assegurar a eficácia da contratação e tem por objetivo maior verificar a adequação do material ofertado aos requisitos técnicos e de qualidade estabelecidos no instrumento convocatório.

Assim, o procedimento de avaliação de amostras apresenta-se como meio útil e indispensável para a Administração Pública na aquisição de produtos com melhor qualidade e condizentes aos critérios e características necessárias ao atendimento das suas necessidades, principalmente, no processo licitatório em questão, onde está em pauta o material a ser utilizado na educação e formação cidadã de tantas crianças.

O que se está a reivindicar ou a requerer é a realização de uma avaliação técnica impessoal do material apresentado, adstrita e vinculada aos exatos termos e requisitos fixados em edital, pois este faz lei entre as partes, atrelando tanto a Administração, que estará estritamente subordinada a seus próprios atos, quanto às licitantes – conheedoras do inteiro teor do certame.

Neste sentido, é importante lembrar que, ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola vários princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: da legalidade, da moralidade e da isonomia, além dos já citados anteriormente.

9. Desta forma, busca-se, por meio do presente Recurso, a reforma do Parecer Pedagógico elaborado pela Comissão Avaliadora, e, conseqüentemente, do resultado da avaliação técnica daquela empresa, para finalmente **DESCCLASSIFICÁ-LA** do certame, por serem totalmente **INAPTAS** as amostras entregues.

E, para que fique ainda mais evidente as razões pelas quais as amostras da empresa Editora do Brasil S.A. devem ser desclassificadas, a recorrente listará a seguir todos os critérios que deixaram de ser atendidos, principalmente em razão de a recorrida ter apresentado material de forma diversa do disposto no Anexo I. Vejamos:

a) De início, cabe destacar que a Editora do Brasil S.A. entregou três coleções distintas na amostra, sendo, para a Educação Infantil, o “**Projeto Mitanga**”, e, para o Ensino Fundamental, a “**Akpalô**” e a “**Brincando com Inglês**”, as quais não possuem integração entre si, não se tratando, portanto, de um Sistema Estruturado de Ensino; 

b) No subitem 5.4.2 do Anexo I, havia a exigência de apresentação de 04 (quatro) descritivos dos serviços, que deveriam ser entregues juntamente com as amostras dos materiais didáticos impressos.

No entanto, a Editora do Brasil S.A. não entregou nenhum dos descritivos solicitados, impedindo que fossem avaliados os serviços de formação continuada e a sua carga horária; os conteúdos e recursos do portal de educação; a ferramenta de monitoramento da gestão educacional; e o sistema de avaliação dos alunos matriculados no 4º ano do ensino fundamental. Pois bem, se a Comissão não recebeu o conjunto de documentos destinados a detalhar os demais serviços, tal fato – por si só - inviabilizaria todo o julgamento técnico, já que existem diversos quesitos pedagógicos classificáveis (e previstos no Anexo I) que abordam conteúdos relativos aos serviços citados.

Desta forma, questiona-se: de que maneira a Comissão pôde declarar que os materiais estariam APTOS e ATENDERIAM as demandas solicitadas se os descritivos dos serviços que integram o objeto do edital sequer foram apresentados?

c) A mesma pergunta registrada na alínea “b”, acima, deve ser feita para examinarmos o critério utilizado pela Comissão para aprovar as amostras em discussão, sendo que a recorrida também deixou de entregar a capa personalizada para os livros didáticos e a agenda escolar para alunos e professores, ambos materiais exigidos no subitem 5.4.2 do Anexo I do edital.

- d) Além disso, para a Educação Infantil, o edital solicitou a apresentação de:
- a) *Livro Didático para o aluno da Pré Escola I e Pré Escola II da Educação Infantil: Coleção de Livros Didáticos organizada em 4 (quatro) volumes anuais, 01 (um) para cada bimestre, de acordo com as seguintes especificações: ser apresentada no formato horizontal, com intuito de respeitar o desenvolvimento da coordenação motora. O acabamento deverá ser em lombada quadrada, espiralada. Todos os Materiais Didáticos deverão ser acondicionados em 1 (uma) maleta.*
 - b) *Livro Didático para o professor da Pré Escola I e Pré Escola II da Educação Infantil: Coleção de Livros Didáticos apresentada no formato vertical, com Orientações Metodológicas. O acabamento deverá ser em lombada quadrada, espiralada, metálica, revestida com camada plástica.*

No entanto, a coleção entregue pela Editora do Brasil S.A. para a Educação Infantil (Pré I e II) foi o **Projeto Mitanga**, o qual é composto por 03 (três) livros anuais por disciplina 

(Linguagem, Matemática, Natureza e Sociedade); 01 (um) livro de Atividades; 01 (um) livro de datas comemorativas; e 01 (um) caderno para a família.

Desse modo, é possível observarmos claramente que a empresa não atendeu nenhuma das solicitações do edital, em especial quanto à organização e disposição da coleção, uma vez que:

- não apresentou livros bimestrais;
- entregou livros no formato vertical para os alunos (e não horizontais, como requerido);
- não entregou esses materiais acondicionados em maletas.

Portanto, com base nos critérios objetivamente estabelecidos pelo edital, tal empresa deveria ser desclassificada, por não respeitar as exigências mínimas de composição e formatação da coleção dos materiais didáticos.

Ainda com relação à Educação Infantil, o edital previu que: “O material para o professor de **Educação Física** da Educação Infantil deverá utilizar-se da ludicidade para trabalhar os aspectos cognitivos e afetivos, conectados com o movimento por meio de jogos, brincadeiras e atividades rítmicas, revelando a cultura corporal de cada grupo social e constituindo-se em atividades privilegiadas, nas quais o movimento é aprendido e ganha significados”. No entanto, esse material também não foi entregue pela Editora do Brasil S.A., impossibilitando a sua análise, e, conseqüentemente, a classificação técnica da ora recorrida no certame, uma vez que não se pode APROVAR aquilo que não foi disponibilizado.

- e) Quanto à coleção de 1º ao 5º ano, o edital previu a entrega de:
- c) Livros para alunos do 1º ano do Ensino Fundamental: Coleção de Material Didático para o aluno do 1º ano do Ensino Fundamental (Eixos e Âmbitos, Arte e Língua Inglesa) organizada em 4 (quatro) volumes anuais, sendo 1 (um) por bimestre. Apresentada no formato vertical.
 - d) Livros para Professores do 1º ano do Ensino Fundamental: Coleção de Material Didático para o professor do 1º ano do Ensino Fundamental (Eixos e Âmbitos) organizada em 4 (quatro) volumes anuais, sendo 1 (um) por bimestre, deverá ser apresentada no formato vertical, com acabamento em lombada quadrada, espiralada. Deverá conter o livro do aluno na íntegra com orientações metodológicas das páginas. Entre outros recursos, a coleção deverá acompanhar ainda: 1 (um) complemento com Alfabeto e Números; 1 (um) Calendário de fixação em parede; Cartazes Educacionais; 1 (um) CD contendo **B**

músicas, textos e atividades de listening explorados nas unidades de trabalho da Língua Inglesa e 1 (um) CD com músicas, histórias e sons. Livro de Educação Física para o professor, organizado em um volume único anual, apresentado no formato vertical. Livro de Arte para o professor organizado em 4 (quatro) volumes anuais, sendo um por bimestre, apresentado no formato vertical. Livro de Língua Inglesa para professor organizado em 4 (quatro) volumes anuais, sendo um por bimestre apresentado no formato vertical.

e) Livros para alunos do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental: Material Didático organizado em 4 (quatro) volumes anuais, 01 (um) para cada bimestre, de acordo com as seguintes especificações: ser apresentado no formato vertical, com acabamento em lombada quadrada, espiralada. A coleção deverá acompanhar ainda: Livros Regionalizados do estado de Santa Catarina para os alunos do 4º e 5º anos do Ensino Fundamental, organizados em 1 (um) volume anual por respectiva série, apresentado no formato vertical, com acabamento em lombada quadrada, espiralada. Deverá conter ainda, páginas de Material de Apoio.

f) Livros para Professores do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental: Material Didático organizado em 4 (quatro) volumes anuais, 01 (um) para cada bimestre, apresentado no formato vertical, sendo o acabamento em lombada quadrada, espiralada. Livros Regionalizados de História e Geografia para o 4º e 5º ano do Ensino Fundamental organizada em 1 (um) volume anual único por respectiva série, apresentado no formato vertical. Livro de Arte para o professor 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental organizado em 4 (quatro) volumes anuais, sendo um por bimestre, apresentado no formato vertical. Livro de Língua Inglesa para professor do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental organizado em 4 (quatro) volumes anuais, sendo um por bimestre, 1 (um CD) contendo músicas, textos e atividades de listening explorados nas unidades de trabalho da Língua Inglesa. Livro de Educação Física, organizado em um volume único anual, apresentado no formato vertical.

Para esse segmento de ensino (1º ao 5º ano), a Editora do Brasil S.A. apresentou a coleção **Akpalô**, que é composta por livros anuais organizados por áreas do conhecimento (Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia e Arte), tanto para o aluno, quanto para o professor.

Portanto, não foram apresentados livros bimestrais organizados com os componentes curriculares integrados, tal como solicitado no edital (para o 2º ao 5º ano), tampouco organizados por eixos de ensino, como solicitado para o 1º ano. *FB*

Além disso, para o professor do 1º ano não foram entregues os seguintes recursos:

- livro para o professor de Educação Física;
- complemento com Alfabeto e Números;
- calendário de fixação em parede;
- cartazes educacionais.

Ressalta-se, ainda, que o material de Arte disponibilizado pela referida empresa é organizado em formato horizontal, enquanto o edital solicita materiais em formato vertical, para essa etapa. Cabe destacar, também, que os livros de Língua Inglesa entregues pela requerida fazem parte de uma terceira coleção disponibilizada pela Editora, denominada ***B brincando com Inglês***, a qual também é anual, e não bimestral, como solicitado.

Portanto, diante dessas incoerências entre o material apresentado e as previsões constantes do instrumento licitatório, fica notória que a empresa não atendeu aos critérios mínimos estabelecidos, e, por esse motivo, o resultado da avaliação deve ser revisto, a fim de desclassificar definitivamente a Editora do Brasil S.A.

10. Enfim, é importante registrar que o resultado da escolha dos materiais didáticos e demais serviços educacionais deve refletir o desejo e as demandas educacionais existentes no município. No entanto, os princípios da igualdade/isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objeto não foram respeitados pela Comissão de Avaliação, eis que foram aplicados/considerados - na análise das amostras - critérios subjetivos, não previstos no instrumento convocatório, em inobservância às disposições legais referentes ao processo licitatório e aos princípios constitucionais.

Por fim, entendemos que os argumentos aqui expostos confirmam que as exigências explicitadas nos quesitos acima não foram observadas pela Editora do Brasil S.A., tanto em termos dos materiais didáticos impressos disponibilizados, quanto em relação aos serviços de formação continuada, ao portal educacional, à ferramenta de monitoramento da gestão educacional e sistema de avaliação dos alunos.

Reforça-se, novamente, que o Anexo I do edital previu um rol de elementos/quesitos, que deveriam ser considerados, para fins de análise dos produtos e serviços ofertados pelas licitantes. Todavia, o julgamento desses elementos denota uma subjetividade na análise, parecendo-nos extrapolar as regras do edital. E, como é de conhecimento de todos, qualquer interferência de ordem subjetiva acaba por elidir a igualdade entre os participantes. 

Por último, e não menos importante, vale lembrar que o princípio da isonomia visa assegurar que os particulares sejam avaliados pelo atendimento às necessidades administrativas, previstas objetivamente no edital, e não pelas características pessoais ou pela preferência da Administração.

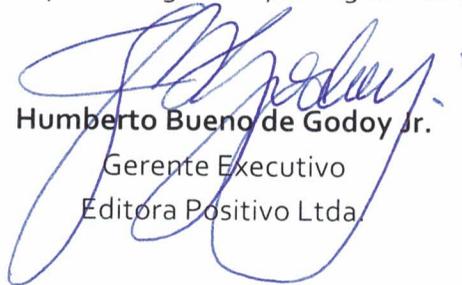
II - DOS PEDIDOS

11. Diante do exposto, e do muito que certamente suprirão os doutos conhecimentos de Vossas Senhorias, respeitosamente, requer-se:

- a) Seja conhecido o presente recurso, por tempestivo;
- b) Seja devidamente acolhido e provido, para que o LAUDO/PARECER DE AVALIAÇÃO, elaborado pela Comissão da Educação, seja reformado, e, conseqüentemente, o resultado da avaliação técnica seja alterado, para, finalmente, DESCLASSIFICAR a Editora do Brasil S.A., em razão de que restou comprovada a sua omissão e a incompletude/insuficiência das amostras entregues.

Termos em que,
Pede-se deferimento.

De Curitiba/PR para Tangará/SC, em 13 de março de 2018.



Humberto Bueno de Godoy Jr.
Gerente Executivo
Editora Positivo Ltda.

79.719.613/0001-33

EDITORA POSITIVO LTDA.

RUA SENADOR ACIOLLY FILHO, 431
CIC - CEP 81310-000

CURITIBA - PR