

JOSÉ LEITE NADER



“...o tipo de licitação ‘melhor técnica’ suscita não só a elaboração de critérios técnicos de julgamento, mas sobretudo a fixação de parâmetros objetivos de avaliação das propostas...”

Conselheiro José Leite Nader
Processo TCE-RJ 201.398-0/06

EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA

Trata o presente processo de Edital de Concorrência nº 001/2006, encaminhado pela Prefeitura Municipal de Macaé, cujo objeto destina-se a contratar duas agências prestadoras de serviços técnicos publicitários, no valor estimado de R\$ 5.500.000,00 (cinco milhões e quinhentos mil reais), com realização marcada para o dia 21/02/06, por força do disposto na alínea “a”, inciso I, artigo 1º da Deliberação nº 191/95.

O Corpo Instrutivo, após análise, assim se manifesta:

...sugerimos diligência externa, com base no § 1º, do artigo 6º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que a Prefeitura Municipal de Macaé cumpra o abaixo enumerado, com comunicação, na forma do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao Sr. Riverton Mussi Ramos, Prefeito do Município, da decisão desta Corte, alertando-o para o disposto no artigo 63, inciso IV, da Lei Complementar nº 63/90, combinado com o artigo 6º, da Deliberação TCE/RJ nº 195/96:

1 - Estabeleça no subitem 19.2.4, que trata os pagamentos devidos à contratada serão realizados no 30º dia contados do adimplemento de cada parcela, na forma como prevê a alínea “a”, XIV do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/96;

2 - Fixe no edital o desconto por possíveis antecipações do pagamento, conforme determina alínea “d”, XIV, do art. 40 da Lei Federal nº 8.666/96;

3 - Indique no item 04 os recursos orçamentários que assegurarão o pagamento dos serviços, na forma como estabelece o art. 14 da Lei Federal nº 8.666/93;

4 - Informe, de modo objetivo, as razões pelas quais a Administração Municipal considera os serviços ora pretendidos, como passíveis de enquadramento no inciso II do art. 57 da Lei Federal nº 8.666/93, ou redefina o prazo contratual, este foi o entendimento desta Corte de Contas ao tratar matéria análoga, conforme decidido no Processo TCE nº 210.565-8/05, relatado pelo Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar, em sessão de 17/05/2005;

5 - Compatibilize o subitem 7.9, fls. 62, com o subitem 18.1, fls. 81, tendo em vista que o primeiro estabeleceu a o valor da garantia contratual em 2% (dois) por cento e o segundo em 3% (três) por cento;

6 - Retifique a redação do subitem 14.16, fls. 78, estabelecendo que será efetuado como critério de desempate técnico o sorteio, de acordo com o estabelecido § 2º do art. 45 da Lei Federal nº 8.666/93;

7- Atenda ao despacho da CEA, transcrito a seguir:

“Nestes termos, sob a ótica da economicidade, opinamos no sentido de que o jurisdicionado atenda ao seguinte expediente, de modo a propiciar a complementação da nossa análise:

1 - encaminhe o orçamento estimado detalhado em planilha de quantitativos e preços unitários, no montante estimado de R\$ 5.500.000,00, conforme o disposto no art. 40, § 2º, II da Lei Federal nº 8.666/93”.

8 - Promova as devidas alterações na Minuta Contratual de forma a adequá-la às alterações promovidas no Instrumento Convocatório;

9 - Adie a presente Concorrência pelo prazo necessário ao cumprimento da diligência e decisão definitiva por esta Corte, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, na forma do art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93;

10 - Publique, pela mesma forma que os avisos originais, as modificações ocorridas no edital, o adiamento e a nova data de realização da licitação, remetendo as cópias ao Tribunal de Contas;

11 - Detalhe, quando da remessa a este Tribunal, especificando item por item, através de errata, todas as alterações que porventura sejam feitas no ato convocatório, assim como aquelas que agora são determinadas; e

12 - Comunique ao Tribunal eventual revogação do procedimento licitatório em tela, remetendo, na ocasião, prova da publicação do ato respectivo.

Na forma do disposto no parágrafo único do artigo 27 da Deliberação TCE/RJ nº 227, de 15/02/05, com a redação dada pela Deliberação TCE/RJ nº 228 de 26/04/05, foi dispensada a remessa dos autos ao Ministério Público Especial.

É o relatório.

Cabe observar que o tipo de licitação “melhor técnica” suscita não só a elaboração de critérios técnicos de julgamento, mas sobretudo a fixação de parâmetros objetivos de avaliação das propostas, a fim de que seja eliminado o subjetivismo no julgamento.

Observando-se o presente edital, podemos constatar que a Comissão de Licitação analisará as propostas técnicas atribuindo uma nota que obedecerá a pontuação de 0 (zero) a 100 (cem) pontos, conforme a seguir:

ITEM	NOTAS MÁXIMAS
1 - Capacidade de atendimento	15 pontos
2 - Raciocínio básico	25 pontos
3 - Estratégia de comunicação	15 pontos
4 - Capacidade criativa	25 pontos
5 - Estratégia de mídia	20 pontos

Para avaliação de cada um dos quesitos aludidos no quadro anterior foram explicitados determinados atributos. Para o primeiro quesito – CAPACIDADE DE ATENDIMENTO, foram estipulados, por exemplo, os seguintes atributos:

- a qualidade dos profissionais da agência que serão, efetiva e diretamente colocados à disposição do Município;
- o tempo de experiência profissional em atividades publicitárias;
- a adequação das qualificações à estratégia de comunicação proposta;
- as instalações;
- a infra-estrutura;
- a operacionalidade do relacionamento entre o Município e a agência;
- a representatividade das informações de marketing e comunicação a serem colocadas à disposição do Município;
- a segurança técnica operacional ensejada pelos procedimentos ensejados na proposta.

Para a aferição e atribuição de pontos, a Comissão obedecerá aos critérios abaixo, nos termos do que estabelece o item 13.2.5.2 para o quesito CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:

a) 0 (zero) a 2 (dois) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **incorreta**;

b) 3 (três) a 5 (cinco) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **incompleta**;

c) 6 (seis) pontos a 8 (oito) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **completa, porém superficial**;

d) 9 (nove) a 12 (doze) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **exaustiva**.

e) 13 (treze) a 15 (quinze) pontos, numa escala proporcional, quando a proposta apresentada, no que diz respeito aos atributos estiver **exaustiva e com soluções alternativas**.

Ora, como avaliar os atributos **qualidade** e **tempo de experiência** dos profissionais da agência que serão colocados à disposição do Município? Se uma empresa licitante só conseguir comprovar que 1/3 dos seus profissionais possuem cursos em nível de pós-graduação e experiência por um período de apenas 1 a 5 anos, poderá ter sua proposta, neste atributo, considerada incompleta? Se, no entanto, outra empresa licitante comprovar que 1/5 de seus profissionais possuem cursos a nível de pós-graduação, mas detêm experiência comprovada por um período de 10 a 15 anos, poderá ter sua proposta considerada completa, porém superficial? O que seria uma proposta exaustiva para a análise do referido atributo? A partir de quais parâmetros objetivos poderia uma proposta receber a pontuação máxima para a qualidade dos serviços a serem executados, levando-se em consideração o tempo de experiência dos profissionais?

É questionável, ainda, como serão “medidos” os atributos “instalações e infraestrutura” em relação ao objeto a ser licitado, e como demarcar a tênue separação entre os conceitos avaliativos “incorreta” e “incompleta”. Uma proposta incompleta poderá ser considerada, também, incorreta, casos alguns tópicos a serem avaliados não sejam explicitados? Se todos os tópicos forem abordados com profundidade, com exceção de um, que apesar de abordado, seja tratado de forma superficial, a proposta seria considerada incompleta ou avaliada como completa e superficial?

Seria correto considerar algo superficial como completo? Estará sendo superficial a análise da Comissão que avalie uma proposta como “exaustiva com soluções alternativas”, mesmo que tenha dúvidas sobre exequibilidade das soluções propostas?

Como vemos os vocábulos “incorreta”, “incompleta”, “completa e superficial”, “exaustiva” e “exaustiva com soluções alternativas” carregam uma certa carga de subjetividade, que deve ser eliminada do edital.

Tal subjetividade permanece nos demais quesitos (raciocínio básico, estratégia de comunicação, capacidade criativa e estratégia de mídia), não sendo, também, clara nos itens editalícios de que forma ocorrerá a escala de avaliação de notas. Num determinado quesito o que justificaria uma avaliação de 8, 8,5, 9, 12, 14,5 ou 15 pontos? Os critérios de pontuação não foram definidos objetivamente, o que prejudicará a transparência no julgamento das propostas.

Ressalto, ainda, que o edital prevê no subitem 12.18 que serão desclassificados os licitantes que não alcançarem, no total, a nota técnica mínima de 70 (setenta) pontos ou que obtiverem nota igual a zero em quaisquer dos quesitos específicos à classificação técnica.

Com base nas regras de classificação estipuladas no instrumento convocatório, podemos concluir que um licitante que obtenha 70 pontos para a nota técnica, mas que no quesito “capacidade criativa” consiga 10 pontos num total de 25 e no quesito “estratégia de mídia” obtenha apenas 5 pontos num total de 20, estará, nos termos do edital classificado, caso tenha conseguido nos outros itens a nota máxima.

Como alcançar bons resultados em termos de publicidade uma empresa que tenha obtido nota baixíssima no quesito mídia, sabendo-se que, nos termos do edital, a “estratégia de mídia” pressupõe o conhecimento dos hábitos de consumo de comunicação do público-alvo; a capacidade analítica nos exames desses hábitos, a consistência do plano simulado de distribuição de peças e ações de comunicação em relação a outros tópicos e a economicidade da aplicação da verba de mídia?

Seria razoável a classificação de uma empresa que obtenha pontuações mínimas nos dois quesitos – capacidade criativa e estratégia de mídia? No meu entender, o critério de pontuação é falho, uma vez que não elimina licitantes com baixíssimos potenciais em determinados atributos.

Verifico, ainda, que o jurisdicionado deve justificar a exigência constante no subitem 17.18, que torna obrigatória às contratadas a centralização do comando da publicidade do órgão em Macaé, onde, para esse fim, deverão manter escritórios.

Deverá ser, também, justificada a disposição relativa ao subitem 17.19, abaixo transcrito:

“ 17.19 - No prazo máximo de trinta dias corridos, a contar da data da assinatura do contrato, as contratadas deverão provar que possuem, em Macaé, estrutura de atendimento compatível com o volume e a característica dos serviços a serem prestados ao ÓRGÃO, conforme exigência deste edital e de acordo com a proposta técnica.”

Como vemos, há um certo grau de subjetividade no referido subitem, sem previsão de critérios objetivos de avaliação que oriente a Comissão de Licitação.

O jurisdicionado deverá encaminhar justificativas, nesta oportunidade, sobre a hipótese prevista no subitem 20.1.4, que estipula multa de **20%** (vinte por cento) por recusa injustificada em receber ou retirar a nota de empenho ou documento equivalente dentro de 5 (cinco) dias, contados da notificação, enfatizando critérios de razoabilidade.

Finalmente, deve ser retificado o subitem 9.1.2-III, que determina a apresentação de Certidão de **Quitação** de Tributos e Contribuição Federais, expedida pela Secretaria da Receita Federal, no que tange à regularidade fiscal. O mencionado subitem é incompatível com o previsto no art. 29, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93.

Ante o exposto, parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo,

VOTO:

I) Pela Diligência Externa, para que o jurisdicionado atenda os itens indicados pela instrução, transcritas no relatório de meu Voto e ainda os seguintes:

a) Retifique o item 13 do edital, que trata do julgamento da proposta técnica, de forma que sejam estabelecidos critérios técnicos de avaliação, sendo eliminado o subjetivismo no julgamento das propostas, observando-se os termos consubstanciados no inciso I, § 1º do art. 46 da Lei Federal nº 8.666/93.

b) Justifique a exigência constante no subitem 17.18, que torna obrigatória para as contratadas a centralização do comando da publicidade do órgão em Macaé, onde, deverão manter escritórios.

c) Esclareça a validade da regra estabelecida no subitem 17.19, nos termos da fundamentação deste Voto.

d) Comprove a compatibilidade da multa prevista no subitem 20.1.4 com o princípio da razoabilidade.

e) Exclua a exigência constante do subitem 9.1.2-III para apresentação da Certidão de Quitação, tendo em vista o disposto no inciso III do art. 29 da Lei Federal nº 8.666/93.

II) Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito de Macaé, na forma do art. 26, inciso I do Regimento Interno, para que no prazo de 30 (trinta) dias adotes as providências necessárias ao atendimento da diligência externa (item I deste Voto).

III) Pela DETERMINAÇÃO à SSE, para que encaminhe juntamente com o expediente cópia integral deste Voto.

Sala das Sessões, 14 de fevereiro de 2006

JOSÉ LEITE NADER

Relator

