



MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL

Trata-se de solicitação da Pregoeira Oficial de análise de Recurso Administrativo apresentado, tempestivamente, pela empresa **COOPE SERRANA COOPERATIVA DE TRANSPORTES SUL SERRANA CAPIXABA** no **Pregão Eletrônico nº 000001/2022** tipo **MENOR**, destinado à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA OS ALUNOS DAS REDES MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL, NÃO CONTEMPLADOS PELO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL.**

I - DOS PRINCÍPIOS

Sabe-se que um dos pilares que regem as licitações é o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, inserto nos artigos 3º e 41, da Lei 8.666/93, este dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital da licitação à luz do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, é definido por Hely Lopes Meirelles¹ da seguinte forma:

“O edital é a lei interna da licitação, e como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento.”

Logo, uma vez publicado o Edital com as regras que vão nortear o procedimento licitatório, a Administração Pública se encontra vinculada a ele, não podendo ser exigido nada mais do que consta no edital.

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29º Ed.



Entretanto, **não é só a Administração que está vinculada ao Edital, o licitante também, pois o descumprimento de qualquer cláusula resulta na inabilitação ou desclassificação de sua proposta.**

Trata-se, portanto, de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do Princípio do Procedimento Formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Apenas para corroborar com o entendimento acima esposado, colacionamos Acórdão de nº 483/2005 do **Tribunal de Contas da União**:

“Observe com rigor os princípios básicos que norteiam a realização dos procedimentos licitatórios, **especialmente o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo**, previstos nos artigos 3º, 41, 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993.” (Grifo nosso)

Salientamos que o Princípio do Julgamento Objetivo a que faz menção o julgado anterior, estabelece que a documentação apresentada e a proposta de preços devem ser julgadas com base no que foi pedido no edital, de forma sempre objetiva, afastando o julgamento subjetivo ou critérios que não foram pedidos no edital, senão vejamos os dispostos na Lei 8.666/93:

“Art. 44. 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.”



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

Também se traz à baila o Princípio da Legalidade, previsto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, e também inserido no art. 3º, Lei 8.666/93, que limita a atuação da Administração Pública, isto é, o ente público somente poder agir mediante a permissão legal e, no caso ora apresentado, somente poderá exigir nos editais de licitação o que é permitido pela Lei.

Além disso, esta Administração realiza suas licitações com base nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade, sem se esquecer do Princípio da Igualdade que, de igual modo, também está previsto no art. 3º, da Lei 8.666/93, prevendo que todas as empresas que participam do certame devem ter tratamento isonômico, sem privilégios ou favorecimento.

Deste modo, vejamos o que preconiza nossa jurisprudência² acerca do tema aqui tratado:

“A licitação pública caracteriza-se como um procedimento administrativo que possui dupla finalidade, sendo a primeira a de escolher a proposta mais vantajosa para a Administração e a segunda, a de estabelecer a **igualdade entre os participantes.**”

Ademais, prima-se pelo Princípio da Impessoalidade nesta Administração, vez que todos participantes devem ser tratados com absoluta

2 STJ. RESP nº 447814/SP. DJU 10 de março de 2003, p. 00112.



equidade, isonomia e neutralidade, devendo o julgamento da Comissão ser imparcial, vejamos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir **a observância do princípio constitucional da isonomia** e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e **será processada a julgada em 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 dos que lhe são correlatos.” (Grifo nosso).

Por fim, tem-se o **princípio da razoabilidade**, por vezes chamado de **princípio da proporcionalidade ou princípio da adequação dos meios aos fins**, é um método utilizado no Direito Constitucional brasileiro para resolver a colisão de princípios jurídicos, sendo estes entendidos como valores, bens, interesses.

DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Em síntese, alega a recorrente que:

A empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI apresentou declaração de aptidão, fornecida pelo escritório de contabilidade que presta assessoria para a empresa licitante, indo na contramão do que dispõe o Edital.

Que a Declaração de Aptidão apresentada pela empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI e foi assinado pela empresa DEPS CONTABILIDADE LTDA ME, que através de consulta do CNPJ pôde ser confirmado que a atividade principal da empresa possui o código 69.20-6-01 –



Atividades de contabilidade e a atividade secundária possui o código 82.11-3-00 - Serviços combinados de escritório e apoio administrativo, ambos relacionados a serviços de contabilidade, não podendo tal empresa atestar aptidão de outra, para a prestação de serviços de transporte de escolares, que nunca prestou estes serviços para ela.

Requer a anulação do ato que declarou a empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI vencedora dos lotes 0003 e 0005 e declaração de empresa inabilitada no certame.

CONTRARRAZÕES DE RECURSO

A empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI ME alega que a empresa **COOPE SERRANA COOPERATIVA DE TRANSPORTES SUL SERRANA CAPIXABA** apresentou recurso incompleto, não apresentando o documento de identificação do signatário, violando o item 19.7 do edital.

Alega ainda que o Atestado de capacidade Técnica (Declaração de Aptidão) emitido por alguma empresa que tenha contratado a empresa licitante para executar os mesmos serviços que estão sendo licitado é demasiada extensiva e extrapola os limites do instrumento licitatório, que em momento algum a alínea cita ou deixa entender o sustentado pela recorrente. E que a exigência de cópia de contratos e da nota fiscal viola ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez que não foi previsto do mesmo.

II - DA ANÁLISE DO RECURSO APRESENTADO PELA COOPE SERRANA COOPERATIVA DE TRANSPORTES SUL SERRANA CAPIXABA



Trata-se do **Pregão Eletrônico nº 000001/2022** tipo **MENOR**, destinado à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA OS ALUNOS DAS REDES MUNICIPAL, ESTADUAL E FEDERAL, NÃO CONTEMPLADOS PELO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL.**

Seria um formalismo excessivo o não conhecimento do Recurso, escoimado no fato de que a empresa deixou de apresentar um documento de identificação, uma vez que se pode comprovar que o Recurso foi assinado pela mesma pessoa que consta no requerimento de empresário.

Nesse sentido, o TCU no acórdão 357/2015-Plenário, destaca:

“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.”

Ao se prescrever que a licitação é um processo administrativo formal, nos termos do artigo 4º da Lei nº 8.666/1993, não significa formalismo excessivo e nem informalismo, e sim um formalismo moderado. Como dito por Hely Lopes Meirelles, “a orientação é a dispensa de rigorismos inúteis e a não exigência de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados em licitar”.

Todavia, é preciso atentar para que, no cumprimento desse princípio, não se peque pelo “formalismo”, consistente no apego exacerbado à forma e à formalidade, a implicar à absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.



Bem destaca os contornos do princípio do formalismo, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 58):

“Significa que o critério para decisão de cada fase deve ser a vantagem da Administração. Isso acarreta a irrelevância do puro e simples ‘formalismo’ do procedimento. Não se cumpre a lei através do mero ritualismo dos atos. O formalismo do procedimento licitatório encontra o conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa. Assim, a série formal de atos se estrutura e se orienta pelo fim objetivado. Ademais, será nulo o procedimento licitatório quando qualquer fase não for concretamente orientada para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.”

Em relação à alegação de que a recorrida apresentou o Atestado de Capacidade Técnica, fornecida pela empresa DEPS CONTABILIDADE LTDA ME, cumpre ressaltar que o Edital em seu item 16.4.4:

16.4.4 Relativamente à QUALIFICAÇÃO TÉCNICA do licitante:

a) Apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica em nome da empresa licitante, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a **aptidão para o fornecimento compatível com as características indicadas no Termo de Referência - Anexo I do Edital**, devendo ser apresentado em original ou cópia por qualquer processo de autenticação, sem emendas ou rasuras, constando os dados da empresa contratada e assinado(s) por seu representante legal. (grifo nosso).

A empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI ME apresentou o atestado de capacidade técnica emitido por pessoa Jurídica de direito privado, onde a mesma declara a capacidade da empresa de honrar os compromissos e de possuir veículos para a execução do serviço.

O fato da empresa que emitiu certificado ser de ramo de atuação distinto da de transporte não macula o processo, pois se tivesse o mesmo



objeto, não teria lógica a contratação dos serviços.

Vale destacar o Acórdão 59/2022 do Tribunal de Contas da União, cita não haver impedimento legal para a apresentação de atestado de capacidade Técnica emitidos por empresas do mesmo grupo.

A empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI ME foi a única das 03 empresas participantes que apresentou a declaração que disponibilizará os veículos, equipamentos e pessoal técnico especializado, necessários à perfeita execução dos serviços, conforme exige o item 16.4.4 “b” do edital. As demais empresas a pregoeira acertadamente realizou diligência para complementação da documentação.

A qualificação técnica tem a finalidade de aferir a aptidão técnica do licitante conferindo segurança à Administração Pública de que o mesmo possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, caso se sagre vencedor do certame.

Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a “Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo.

Convém destacar que a interpretação do artigo 30 no que concerne aos atestados, deve ser cautelosa e primar pela finalidade precípua da exigência, qual seja: a demonstração de que os licitantes possuem condições técnicas para executar o objeto pretendido pela Administração caso venha a sagrar-se vencedor.

A própria Constituição da República assevera no inciso XXI de seu art. 37, in fine, que somente serão permitidas as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por todas estas razões, não resta dúvida que os agentes públicos



deverão atuar ao examinar os atestados com esteio nos princípios, dentre outros, da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e do formalismo moderado.

Não se devem excluir quaisquer licitantes por equívocos ou erros formais atinentes à apresentação do atestado, até porque, lembrando escólios de Benoit, o processo licitatório não é uma verdadeira gincana ou comédia.

Ao se prescrever que a licitação é um processo administrativo formal nos termos do artigo 4º da Lei nº 8.666/1993 não significa formalismo excessivo e nem informalismo, e sim um formalismo moderado. Como dito por Hely Lopes Meirelles, “a orientação é a dispensa de rigorismos inúteis e a não exigência de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados em licitar.”

O processo licitatório visa a atender ao princípio do formalismo moderado e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, sem ferir a isonomia entre os partícipes e a competitividade do certame.

Ao analisarmos o ranking de classificação dos lotes 03 e 05, observa-se a diferença de valores entre a primeira e a segunda colocada:

LOTE 03:

1ª colocada - GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI – R\$ 50.128,24;

2ª colocada - COOPE SERRANA COOPERATIVA DE TRANSPORTES SUL SERRANA CAPIXABA - R\$ 172.856,00.

Vale ressaltar que a média apurada para o lote 03 é de R\$ 121.724,08 e que após insistência de negociação por parte da pregoeira, conforme pode ser observado na ata parcial do processo licitatório, disponível no portal de compras públicas, a única empresa que ofertou lances dentro da média foi a empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI, inclusive



apresentando valor vantajoso para a Administração. E a empresa segunda colocada sequer apresentou lance para o lote dentro da média.

LOTE 05:

1ª colocada - GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI – R\$ 82.080,36

2ª colocada - COOPE SERRANA COOPERATIVA DE TRANSPORTES SUL SERRANA CAPIXABA - R\$ 82.210,00.

Estaria a pregoeira ferindo a finalidade principal de uma licitação que seria a obtenção da proposta mais vantajosa para a Municipalidade, se por um excesso de formalismo, não tivesse aceito o Atestado da empresa primeira colocada.

Em uma breve diligência pode-se constatar que a empresa GRANTUR TRANSPORTE E TURISMO EIRELI possui contrato firmado com o Município, é uma das empresas que realizam serviços de outras rotas de transporte escolar do Município e que até a presente data não houve registros de má prestação de serviços.

Nesse sentido, é preciso evitar os formalismos excessivos e injustificados a fim de impedir a ocorrência de dano ao erário e valorizar a economicidade e vantajosidade da proposta.

E ainda o interesse da Administração está resguardado no item 21.7 do edital, onde a empresa para assinatura do contrato deverá apresentar:

21.7. PARA A ASSINATURA DO CONTRATO A EMPRESA DEVERÁ APRESENTAR AINDA:

21.8 - Relação dos veículos (contendo o número da placa, marca, modelo, ano de fabricação e lotação) e motoristas/condutores (contendo nome completo, cópia da carteira nacional de habilitação e número da autorização de condutor emitida pelo DETRAN/ES) que serão utilizados para a execução contratual;

21.9 - Termo de Autorização para Transporte de Escolares, emitido pelo Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN para



cada veículo a ser utilizado, conforme estabelece a Instrução de Serviço nº 194, de 22/09/2017 e Termo de Autorização de Condutor de Escolares, para cada motorista, nos termos da Instrução de Serviço nº 194/2017;

21.10- Cópia dos CERTIFICADOS DE REGISTRO E LICENCIAMENTO de todos os veículos dos lotes que a empresa foi declarada vencedora;

21.11 - Apresentação de Apólice de Seguro de todos os veículos dos lotes que a empresa foi declarada vencedora (seguro de responsabilidade Civil) para os passageiros

Assim sendo, neste aspecto não há quaisquer óbices que impeçam a devida habilitação da empresa no certame licitatório.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entendo pelo conhecimento dos termos da impugnação e no mérito, opino por negar-lhe provimento.

Venda Nova do Imigrante – ES, 06 de fevereiro de 2022.

JULIANA FOLETTO ULIANA
Procurador