



MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL

Trata-se de solicitação da Pregoeira Oficial de análise do Recurso Administrativo apresentado, pela empresa **QFROTAS SISTEMAS (QFROTAS)** no Pregão Eletrônico nº 000095/2023, tipo MAIOR LANCE, destinado à CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO DE GERENCIAMENTO (SOFTWARE), PARA A GESTÃO DOS PROCEDIMENTOS DE AQUISIÇÃO DE PEÇAS E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, MÁQUINAS AGRÍCOLAS E MÁQUINAS PESADAS DESTA PREFEITURA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE/ES, INCLUINDO SERVIÇOS MECÂNICOS EM GERAL, ELÉTRICOS, LANTERNAGEM, PINTURA, RETÍFICA DE MOTORES, ALINHAMENTO DE DIREÇÃO, BALANCEAMENTO DE RODAS, TROCAS DE ÓLEO PARA MOTOR, TROCAS DE FILTROS DE ÓLEO E FILTROS DE AR, SERVIÇOS DE VISTORIA VEICULAR, SERVIÇOS DE GUINCHO, SERVIÇOS DE BORRACHARIA - COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, PNEUS, BATERIAS, PRODUTOS E ACESSÓRIOS DE REPOSIÇÃO GENUÍNOS, EM REDE DE ESTABELECIMENTOS ESPECIALIZADOS E CREDENCIADOS.

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”.

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

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.

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

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

“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.

II- DA ANÁLISE DO RECURSO APRESENTADO PELA EMPRESA QFROTAS SISTEMAS S/A

a) Prova de Regularidade com a Fazenda Municipal. Certidão Negativa de Débitos Municipais. Omissão quanto aos Tributos Imobiliários.

Alega que a empresa INSTASOLUTIONS COMERCIO E SERVICOS LTDA - ME, apresentou a Certidão Municipal sem as informações referentes a Tributos Imobiliários, como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Aponta que esta omissão é significativa, pois os Tributos Imobiliários estão diretamente relacionados com a posse e propriedade de imóveis urbanos. Que ausência de tais informações na certidão pode levar a uma interpretação errônea sobre o verdadeiro estado fiscal da empresa, sugerindo uma regularidade que pode não existir de fato.

b) Proposta. Ausência de descrição detalhada do Termo de Referência. Ausência de valor total em reais e escrito por extenso.

Alega que a ausência de uma descrição detalhada do termo de referência na proposta é uma falha significativa. O Termo de Referência serve como um roteiro para a execução do projeto ou serviço, detalhando especificações técnicas, padrões de desempenho, e expectativas de qualidade.

Além disso, a não apresentação do valor total da proposta

por extenso e em valor em reais (R\$), é outra questão crítica. A clareza e precisão no orçamento são fundamentais em qualquer proposta comercial. O valor total, apresentado de forma numérica e por extenso, elimina ambiguidades e serve como uma verificação contra erros de digitação ou mal-entendidos. Esta lacuna na proposta da INSTASOLUTIONS COMERCIO E SERVICOS LTDA – ME, não só levanta dúvidas sobre a precisão e confiabilidade do orçamento apresentado, mas também compromete a transparência e a possibilidade de uma avaliação financeira apropriada do projeto.

c) Ausência de Declaração de utilização do Portal Governo Digital e assinatura eletrônica de documentos

Alega que o Edital, ao especificar no Anexo V a necessidade dessa declaração, estabelece claramente as diretrizes para a participação no processo. A Declaração de Utilização do Portal Governo Digital é essencial, pois assegura que a empresa candidata está apta e comprometida a aderir aos procedimentos digitais do governo, o que inclui a utilização de plataformas oficiais para comunicação, envio de documentos e demais interações necessárias.

d) Ilegibilidade do Contrato Social. Impossibilidade de verificação digital

Aponta que a inadequação na apresentação da 3ª alteração do contrato social, especificamente a impossibilidade de verificação digital do documento através do QR Code, agravada pela qualidade insatisfatória das imagens, com cortes que tornam várias folhas ilegíveis.

e). Qualificação Técnica. Quantitativo específico não exigido. Apresentação de quantitativo ínfimo.



Alega que na Qualificação Técnica da INSTASOLUTIONS COMERCIO E SERVICOS LTDA - ME, é essencial considerar que o curto período durante o qual a empresa realizou o projeto mencionado no atestado apenas 1 mês e 1 dia é indicativo de uma capacidade técnica insuficiente. Este período limitado dificilmente oferece uma oportunidade adequada para a empresa demonstrar habilidades avançadas, adaptação a complexidades ou a gestão eficiente de desafios que são comuns em projetos de maior escala e duração.

III DO PEDIDO

Requer que seja julgada PROCEDENTE o presente RECURSO ADMINISTRATIVO, a fim de ser declarada a inconformidade dos documentos apresentados pela INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA .

DAS CONTRARRAZÕES

A INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTAO EMPRESARIAL LTDA apresentou as contrarrazões de Recurso alegando que:

a) A comprovada regularidade municipal da recorrida;

Alega que não há base para a referida contestação da recorrente, pois não é uma exigência do Edital.

O dispositivo apenas exige prova da regularidade, através de Certidão emitida pela Secretaria Municipal competente, sem mencionar especificadamente tributos imobiliários.

b) Da suficiência e clareza da proposta comercial;

Alega que o Edital exige que a proposta detalhe o objeto de acordo com o Termo de Referência, proposta inclui todas as especificações do objeto da licitação, conforme dispôs o edital, de modo que não prospera a alegação recursal. Ademais, quanto ao valor por extenso, trata-se de aspecto meramente formal, do qual o edital deixa claro que a sua falta não

acarreta nenhuma consequência a proposta, desde que todas as informações estejam plenamente compreensíveis.

c) Da juntada da Declaração do Governo Digital (anexo v);

A referida declaração informa apenas que a empresa concorda com a política de assinatura de contratos que a prefeitura adota. Ou seja, o teor do documento torna a sua falta um equívoco meramente formal.

Que não é admissível a desclassificação da proposta de menor preço pela falta de uma declaração, sobretudo quando não é desclassificatória – como a presente.

d) Da comprovada autenticidade do Contrato Social

Alega que contrato foi juntado pela empresa recorrente com sua última alteração. Ocorre que, por um lapso, houve falha na exposição das páginas.

O contexto é perfeitamente sanável, pois trata-se de falha formal. Tanto que e o próprio pregoeiro, por meio de diligência, solicitou a correção, o que foi feito pela empresa.

e) Da suficiência do Atestado de Capacidade Técnica

O Edital exige, para fins de qualificação técnica, a apresentação de Atestado que comprove fornecimento anterior compatível com as características do Termo de Referência. Que não há inserção de pontos específicos ou quantitativo mínimo para comprovação da capacidade técnica, mas apenas um atestado com serviços similares ao licitado.

IV DO MÉRITO

Trata-se do PREGÃO ELETRÔNICO nº **000095/2023**, destinado à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO E INTEGRADO DE GERENCIAMENTO (SOFTWARE), PARA A GESTÃO DOS PROCEDIMENTOS DE AQUISIÇÃO DE**



PEÇAS E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, MÁQUINAS AGRÍCOLAS E MÁQUINAS PESADAS DESTA PREFEITURA MUNICIPAL DE VENDA NOVA DO IMIGRANTE/ES, INCLUINDO SERVIÇOS MECÂNICOS EM GERAL, ELÉTRICOS, LANTERNAGEM, PINTURA, RETÍFICA DE MOTORES, ALINHAMENTO DE DIREÇÃO, BALANCEAMENTO DE RODAS, TROCAS DE ÓLEO PARA MOTOR, TROCAS DE FILTROS DE ÓLEO E FILTROS DE AR, SERVIÇOS DE VISTORIA VEICULAR, SERVIÇOS DE GUINCHO, SERVIÇOS DE BORRACHARIA - COM FORNECIMENTO DE PEÇAS, PNEUS, BATERIAS, PRODUTOS E ACESSÓRIOS DE REPOSIÇÃO GENUÍNOS, EM REDE DE ESTABELECIMENTOS ESPECIALIZADOS E CREDENCIADOS.

Cabe à Administração definir as regras e exigências que garantam o fiel cumprimento das obrigações assumidas, de acordo com as especificidades do objeto, a qualidade, perfeição e eficiência desejadas, fixando-as previamente na elaboração da peça editalícia, sem comprometer o caráter competitivo do certame.

A licitação deve ser regida pelo princípio da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, sendo observado o princípio constitucional da isonomia, de forma a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.

A licitação, além de atender às necessidades reais da Administração, deve ser elaborada visando atender aos princípios constitucionais, a seguir elencados.

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e 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 lhes são correlatos.”

A Administração está obrigada a sempre escolher os melhores meios

para satisfazer o interesse público e não pode arriscar, devem escolher a melhor maneira para a prática de tais atos.

O Poder Discricionário é aquele que o direito concede à Administração Pública para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

A propósito do poder discricionário cabe trazer à baila a lição de HELY LOPES MEIRELLES - Direito Administrativo Brasileiro, 14^a ed., págs. 143/144 – Revista dos Tribunais:

“Tanto nos atos vinculados como nos que resultam da faculdade discricionária do Poder Público, o administrador terá de decidir sobre a conveniência de sua prática, escolhendo a melhor oportunidade e atendendo a todas as circunstâncias que conduzam a atividade administrativa ao seu verdadeiro e único objetivo – o bem comum”.

Diante disso, percebe-se que no processo licitatório os concorrentes e o próprio Poder Público ficam vinculados ao edital de convocação, que é um instrumento onde são estabelecidas as regras do certame, condições e cláusulas específicas para a posterior contratação, visando à qualidade e a segurança do serviço público. Nele são delineados os procedimentos, as propostas, a documentação, o julgamento e o próprio contrato. Neste sentido, dispõe o art. 41, caput, da Lei n. 8.666/93:

"Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

A vinculação ao edital é, portanto, um princípio inerente a todo procedimento licitatório, pois estabelece as regras do certame, de modo a garantir, dentro da própria licitação, a justa competição entre os concorrentes. Sobre a matéria, é da lição de Hely Lopes Meirelles:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...] O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o



expediu" (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª ed. São Paulo:Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 263)".

a) Prova de Regularidade com a Fazenda Municipal. Certidão Negativa de Débitos Municipais. Omissão quanto aos Tributos Imobiliários.

O edital no item 16.4.2 expressa:

b) Prova de Regularidade para com a Fazenda Municipal do domicílio ou sede do licitante mediante apresentação de certidão emitida pela Secretaria Municipal competente;

A empresa INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA, apresentou a CERTIDÃO NEGATIVA MUNICIPAL Nº 67082/2023 de sua sede, Prefeitura Municipal de Barueri, emitida em 12/12/2023 com validade de trinta dias. Ou seja a empresa atendeu ao exigido em edital.

O Edital faz Lei entre as partes, fazendo com que a Administração esteja adstrita a ele, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e segurança jurídica no processo.

b) Da suficiência e clareza da proposta comercial;

A empresa INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA, registrou sua proposta via Portal de Compras Públicas, anexando o anexo extraído do Portal, comprovando sua proposta inicial, na proposta final a empresa apresentou o valor total de taxa administrativa, não apresentando o valor total em reais.

Por se tratar de um pregão cuja forma de julgamento foi maior lance, e o valor em reais ser apenas um estimado de contratação, não há de se falar em erro de proposta.

Além disso a empresa declarou na mesma proposta final que está de pleno acordo COM TODAS AS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NO EDITAL E SEUS ANEXOS, bem como aceitamos todas as obrigações e



responsabilidades especificadas no Termo de Referência.

Item 14.4 do edital:

d.2) na falta de indicação dos valor por extenso, as propostas serão aceitas desde que não comprometa o entendimento claro do cotado.

Item 15.5.1

15.5.1. Nenhuma licitante será desclassificada do certame em razão de simples erro de preenchimento de sua proposta.

c) Ausência de Declaração de utilização do Portal Governo Digital e assinatura eletrônica de documentos

A empresa INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA, apresentou declaração unificada para os alíneas “a” e “b” do item 16.4.6 do edital.

Ocorre que a alínea “c” não é desclassificatório, conforme segue:

c) Declaração de utilização do portal governo digital e assinatura eletrônica de documentos, ANEXO V (NÃO DESCLASSIFICATÓRIO).

Dessa forma, em se tratando de regras constantes no instrumento convocatório, é certo que deve haver vinculação a elas.

É o que estabelece o artigo 41 da Lei nº 8.666/1993, in verbis:

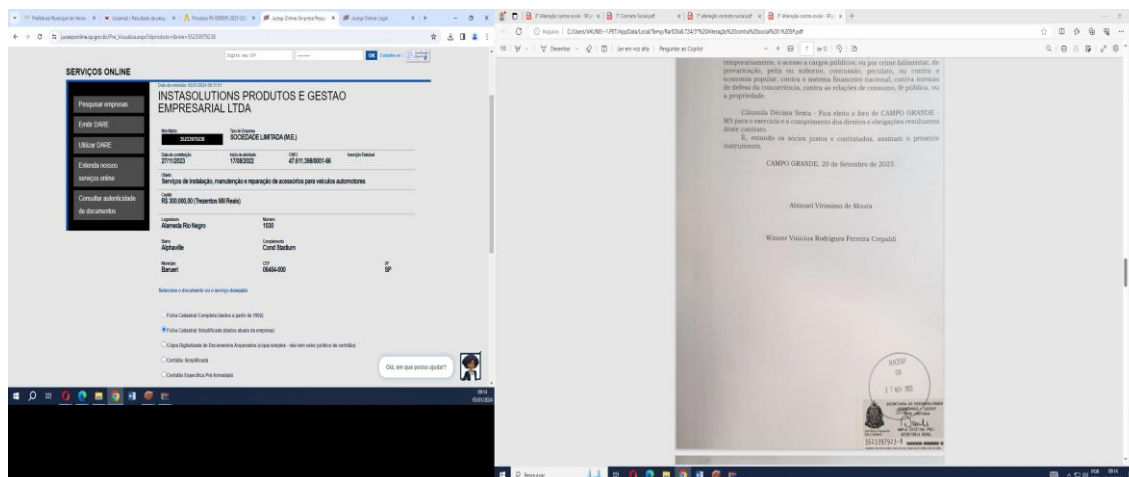
Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

d) Ilegibilidade do Contrato Social. Impossibilidade de verificação digital

A empresa INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA, apresentou a 3ª Alteração Contratual, com a digitalização com falhas, o que não prejudicou a análise pela pregoeira e equipe de apoio de dados tais quais: sócios, objeto Social, Capital Social e ainda foi possível sua autenticação pelo



site: https://www.jucesponline.sp.gov.br/Pre_Visualiza.aspx?idproduto=&nire=35233979238, conforme segue:



d). Qualificação Técnica. Quantitativo específico não exigido. Apresentação de quantitativo ínfimo.

A empresa INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA, apresentou Atestado de Capacidade Técnica do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com o objeto compatível ao do Termo de Referência, com vigência de 30/09/2022 a 27/01/2023.

O instrumento convocatório NÃO estabelece qualquer exigência mínima de percentual quantitativo acerca de atestados de capacidade técnica entre as empresas licitantes, mas tão somente que sejam PERTINENTES e COMPATÍVEIS.

O Tribunal de Contas da União entendeu da forma segue: **"a exigência de que a licitante tenha executado serviço no mínimo igual ao do objeto do pregão contraria esse entendimento, por impor às interessadas condição que extrapola os critérios razoáveis de seleção,**



invadindo e ferindo a competitividade do certame.” (TCU, Acórdão nº 410/2006, Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, julgado em 29.03.2006.) (Grifo nosso).

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (grifo nosso), e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 5o É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação. (Grifo nosso).

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.”

Os atestados de capacidade têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.



Marçal Justen Filho enaltece a relevância do atestado ao discorrer que "em todo o tipo de contratação pode cogitar-se da exigência de experiência anterior do licitante como requisito de segurança para a contratação administrativa. Aliás até se pode afirmar que em muitos casos a capacitação técnica operacional se evidencia como a única manifestação de experiência anterior relevante e pertinente.

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.

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.

Vale ressaltar que a empresa INSTASOLUTIONS PRODUTOS E GESTAO EMPRESARIAL LTDA, é a atual prestadora dos serviços do pregão em epígrafe, através da Ata de Registro de Preços nº 000082/2023 no valor estimado de R\$ 2.076.160,00.

E que no dia 21/12/2023 a Secretaria Municipal de Interior e Transporte, emitiu atestado para a referida empresa, atestando a capacidade técnica da mesma.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o alegado pela empresa Recorrente não encontra respaldo jurídico algum, pois o atestado apresentado pela ora Recorrida atende ao objeto da licitação,

conforme já analisado por esta Douta Comissão de Licitação, e o resultado de referida análise foi a sua habilitação.

V CONCLUSÃO

Ademais, conforme fundamentos expostos no bojo desta Decisão, opino por manter inalterada a HABILITAÇÃO da empresa **INSTASOLUTIONS COMERCIO E SERVICOS LTDA - ME** na sessão pública do certame, obedecendo aos princípios da Legalidade, Moralidade, Eficiência, Economicidade, Interesse Público e da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que regem o certame.

Remetam-se os autos à Autoridade Competente, para apreciação do recurso interposto em todos os seus termos.

Venda Nova do Imigrante – ES, 05 de Janeiro de 2024.

PROCURADOR