

RESPOSTAS AO RECURSO

PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 115/2022

I – PRELIMINARMENTE

O recurso foi apresentado tempestivamente pela licitante **ZAPAROLI TRANSPORTES LTDA**, observando os termos do Decreto Federal nº 10.024/2019, art. 44 *caput* e os termos do Item 12 subitem 12.2 do Edital.

As contrarrazões da empresa **GUSTAVO E ADRIELI TRANSPORTES LTDA** foram apresentadas tempestivamente, observando os termos do Decreto Federal nº 10.024/2019, art. 44 *caput* e os termos do Item 12 subitem 12.3 do Edital.

II – NO MÉRITO

Inicialmente, cabe relatar que o edital do processo licitatório Pregão Eletrônico para Registro de Preço nº. 115/2022 não fere princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo e de todos aqueles que lhe sejam correlatos, haja vista ser defeso aos agentes públicos quaisquer inobservâncias à legislação, sendo-nos vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições “estranhas” ao arcabouço legal, conforme preconizado no Art. 3º da Lei nº 8.666/93. Esclareço, ainda, que o presente Edital foi analisado e aprovado pela Procuradoria Geral do Município de Quilombo, nos termos do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

A requerente, **ZAPAROLI TRANSPORTES LTDA**, CNPJ: 02.314.481/0001-35, alega que:

“... a licitante **GUSTAVO E ADRIELI**, não atendeu às seguintes exigências do edital:

“... item 11 – Habilitação, subitem 11.2, letra “a)” Habilitação jurídica, subitem “i)” documentação solicitada Cédula de Identidade, documento apresentado CNH; ”

“... item 11 – Habilitação, subitem 11.2, letra “b)” qualificação técnica, subitem “i)” “2” item 2 na descrição (ÔNIBUS) veículo apresentado (MICRO-ÔNIBUS);”

“... item 11 – Habilitação, subitem 11.2, letra “c)” qualificação econômica-financeira, subitem “i)” Balanço Patrimonial (NOTA 2 – NO CASO DE ME E EPP), nota explicativa com ausência de assinatura do contator e do representante.”

III - DAS COMPROVAÇÕES DA HABILITAÇÃO, QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E QUALIFICAÇÃO ECONÔMICA-FINANCEIRA.

Para fins de comprovação de habilitação qualificação técnica e qualificação econômica-

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO
Comissão Permanente De Licitação

financeira, consta como exigência no edital convocatório:

11.2. Para habilitação dos licitantes, é exigido, exclusivamente, a documentação relativa

Decreto Federal n. 10.024/2019, art. 40):

- a) **À habilitação jurídica;**
 - i) Cédula de identidade;

- b) **À qualificação técnica;**
 - i) Indicação 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.
2. Certificado de Registro do Veículo – CRV para ao(s) veículo(s) indicado(s) nos itens acima.

- c) **À qualificação econômico-financeira;**
 - i) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta.

...

NOTA 2: No caso de ME e EPP, devem ser apresentadas as seguintes peças:

- a) Balanço patrimonial;
- b) Demonstração do Resultado do Exercício – DRE;
- c) Notas explicativas.

Conforme a sistemática adotada pela Lei nº 8.666/93, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a habilitação, qualificação técnica e qualificação econômica-financeira dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de documentação, conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação de habilitação, qualificação técnica e qualificação econômica-financeira, nos termos de seus arts. 27, incs. I, II, III, IV e V, art. 28, inc. I e art. 31, inc. I.

No primeiro caso a apresentação de Carteira Nacional de Habilitação (CNH), ao invés de cédula de identidade, não tem porque desclassificar a empresa **GUSTAVO E ADRIELI** pois a CNH também é um documento de identificação do cidadão por possuir fé pública, conforme Lei Nº 14.440, de 02 de setembro de 2022 Art. 159, a Carteira Nacional de Habilitação, expedida em meio físico e digital, de acordo com as especificações do Contran, atendidos os pré-requisitos estabelecidos neste Código, conterà fotografia, identificação e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do condutor, terá fé pública e equivalerá a documento de identidade em todo o território nacional. Portanto seria arbitrária a desclassificação por um excesso de formalismo.

Já para o segundo caso, que é a comprovação de capacidade técnica, a experiência a ser verificada é a da pessoa licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO
Comissão Permanente De Licitação

aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, indicação de aparelhamento e pessoal técnico para o objeto da licitação. Quanto à comprovação do registro do veículo (CRLV) é a documentação do veículo que será prestado o serviço durante a execução do contrato do presente certame.

Portanto, a exigência e a demonstração de capacidade técnica por meio dos documentos têm o escopo de resguardar a Administração Pública de que o licitante possui expertise e aptidão técnica, caso seja o vencedor do certame e venha a ser contratado. Neste prisma, os documentos apresentados no envelope de habilitação deverão ser apreciados e interpretados sempre preconizando a teleologia (finalidade) do documento para a consecução do interesse público.

Na proposta anexa a este edital a descrição do item 2 é a seguinte:

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE ÔNIBUS COM CAPACIDADE DE NO MÍNIMO 21 LUGARES COM BAGAGEIRO E AR CONDICIONADO, PARA DESLOCAMENTO DE PACIENTES EM VIAGENS PARA TRATAMENTO DE SAÚDE E DEMAIS VIAGENS DE INTERESSE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E DAS DEMAIS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE QUILOMBO. A EMPRESA DEVERÁ ESTAR EM DIA COM TODAS AS NORMAS OBRIGATÓRIAS EXIGIDAS PELO DETER, INCLUINDO SEGURO DE VIDA AOS PASSAGEIROS, ANO DE FABRICAÇÃO DO VEÍCULO NÃO PODE SER INFERIOR A 2012. (nosso grifo)

A empresa **GUSTAVO E ADRIELI**, apresentou para este item documento CRLV de um veículo com MICRO-ÔNIBUS, porém a lotação de passageiros deste veículo é de 21 lugares.

O propósito visado pelo Edital na regulamentação sobre a apresentação do documento é de comprovar que a empresa possua um veículos com capacidade de no mínimo 21 lugares compatível com o objeto licitado. A empresa **GUSTAVO E ADRIELI TRANSPORTES LTDA** comprovou possuir um veículo com capacidade de 21 lugares compatíveis através do CRLV. Desta forma pode se dizer que houve um lapso em colocar na descrição do item a palavra **ÔNIBUS**, pois esta nomenclatura não deve ser levada como um parâmetro rigoroso de atendimento ao objeto, mas sim a capacidade de locatção do veículo, no qual este sim é um parâmetro que irá comprovar o atendimento das exigências do objeto licitado.

Mediante declaração das secretarias solicitantes, na qual foi solicitado, as mesmas concluem que não a impeditivo na prestação do serviço desde que a capacidade do veículo supra a necessidade de atender os serviços solicitados.

Diante do fato, não há que se falar em inabilitação. Sequer se faz necessário promover **DILIGÊNCIA** para complementação das informações, conforme determina a jurisprudência atual, visto que os documentos de habilitação, apresentados pela licitante vencedora na sessão do pregão, comprovam explicitamente a exigência da capacidade mínima do veículo.

Para a terceira irregularidade apontada sobre as Notas Explicativas do Balanço Patrimonial, a documentação necessária para a comprovação da capacidade econômico-financeira da licitante será constituída pelas demonstrações contábeis constantes do balanço patrimonial, demonstração de resultado do exercício e notas explicativas, referente ao último exercício encerrado.

É importante esclarecer ao egrégio recorrente quais os objetivos do Sped, conforme relato abaixo retirado do site da Receita Federal do Brasil: Promover a integração dos fiscos, mediante a padronização e compartilhamento das informações contábeis e fiscais, respeitadas as restrições legais. Racionalizar e uniformizar as obrigações acessórias para os contribuintes, com o estabelecimento de transmissão única de distintas obrigações acessórias de diferentes órgãos

fiscalizadores. Tornar mais célere a identificação de ilícitos tributários, com a melhoria do controle dos processos, a rapidez no acesso às informações e a fiscalização mais efetiva das operações com o cruzamento de dados e auditoria eletrônica. Assim sendo, é CRISTALINO o motivo pelo qual é dispensada autenticação em outro órgão, que nos termos do Decreto nº 9555/2018, o qual prevê que a autenticação com a entrega do SPED CONTÁBIL para a Receita Federal do Brasil, dispensa qualquer outra forma de autenticação. Não cabendo DÚVIDAS ou DISCUSSÕES, acerca do sentido da exigência editalícia LEGAL E CLARA prevista em item do Edital.

De qualquer forma, para que não reste questionamentos, segue reprodução da Legislação. LEI nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 Das Autenticações Art. 39. As juntas comerciais autenticarão: I - os instrumentos de escrituração das empresas mercantis e dos agentes auxiliares do comércio; II - as cópias dos documentos assentados. Parágrafo único. Os instrumentos autenticados, não retirados no prazo de 30 (trinta) dias, contados da sua apresentação, poderão ser eliminados. Art. 39-A. A autenticação dos documentos de empresas de qualquer porte realizada por meio de sistemas públicos eletrônicos dispensa qualquer outra. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014) Art. 39-B.

A comprovação da autenticação de documentos e da autoria de que trata esta Lei poderá ser realizada por meio eletrônico, na forma do regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 147, de 2014) DECRETO Nº 8.683, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2016 Art. 1º O Decreto nº 1.800, de 30 de janeiro de 1996, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 78-A. A autenticação de livros contábeis das empresas poderá ser feita por meio do Sistema Público de Escrituração Digital - Sped de que trata o Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, mediante a apresentação de escrituração contábil digital. § 1º A autenticação dos livros contábeis digitais será comprovada pelo recibo de entrega emitido pelo Sped. § 2º A autenticação prevista neste artigo dispensa a autenticação de que trata o art. 39 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, nos termos o art. 39-A da referida Lei.” (NR) Art. 2º Para fins do disposto no art. 78-A do Decreto nº 1.800, de 1996, são considerados autenticados os livros contábeis transmitidos pelas empresas ao Sistema Público de Escrituração Digital - Sped, de que trata o Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, até a data de publicação deste Decreto, ainda que não analisados pela Junta Comercial, mediante a apresentação da escrituração contábil digital. Página 04 No último parágrafo da página 04 o recorrente afirma: “Desse modo, interpreta-se que as Notas explicativas são um mero complemento das demonstrações cuja finalidade é a adequada compreensão das peças contábeis, não se tratando, portanto, de elemento ESSENCIAL da escrituração digital”

IV - DO PODER/DEVER DE EFETUAR DILIGÊNCIA

A regra é a dominante nos processos judiciais: não se decreta nulidade onde não houve dano para qualquer das partes. Esta necessidade de atenuar o excessivo formalismo encontra expressa previsão legal no § 3º do artigo 35 do Estatuto das Licitações, que faculta “à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da concorrência, a promoção de diligência, destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo”. Adotando-se esta providência, evita-se a inabilitação de licitantes ou a desclassificação de propostas em virtude de falhas de pequena monta, sem repercussão substancial, e preserva-se o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa.

A promoção de diligência é incentivada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como ocorrido no Acórdão 2159/2016 do Plenário que indicou caber ao pregoeiro o encaminhamento de “diligência às licitantes a fim de suprir lacuna quanto às informações constantes das propostas, medida simples que privilegia a obtenção da proposta mais vantajosa e evita a desclassificação indevida de propostas”.

Em diversas oportunidades, o TCU chega a indicar a obrigatoriedade da realização de diligências antes do estabelecimento do juízo pela desclassificação ou inabilitação do licitante:

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame. (Acórdão 1795/2015 – Plenário)

Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 3418/2014 – Plenário).

No presente caso, inabilitar a licitante vencedora por não apresentar a cédula de identidade, a comprovação do item 02 tal qual o edital e notas explicativas do balanço patrimonial assinadas, caracteriza formalismo exacerbado. Ainda que a licitante não tenha atendido à regra editalícia quando a sua FORMA, certamente atendeu quanto a sua FINALIDADE.

V – DO FORMALISMO EXAGERADO

O artigo 4º, parágrafo único, da Lei 8.666/93 determina:

“Art. 4º ...

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.”

Dessume-se que a regra geral para o procedimento licitatório é a formalidade, vinculando-o às prescrições legais em todos os atos e fases. A análise da forma tem sua importância como meio de prestigiar a segurança e a previsibilidade das decisões, evitando desvios do julgador que possam comprometer a lisura do procedimento. Mas não pode tal análise se sobrepor a outros princípios. A compreensão dos valores que irrompem da lei é imprescindível para o alcance do interesse público. Nessa tarefa, devem ser verificados os fins buscados e eleita a solução que melhor atenda a todos os princípios, numa análise sistêmica do processo.

Nesse sentido, ressalta-se que a licitação não é um fim em si próprio, mas sim um meio para obtenção da proposta mais vantajosa para a entidade. Cabe ao gestor público pautar suas decisões no procedimento formal, mas sem cair no chamado “formalismo”, que se manifesta pelo apego excessivo à forma, afastando-se da finalidade da seleção da proposta mais vantajosa, de tal modo que a vantajosidade abrirá espaço para a proposta que melhor seguir a disciplina do edital.

No magistério de Hely Lopes Meirelles:

“a orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos interessados. (...) Procedimento formal, entretanto, não se confunde com ‘formalismo’, que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias”.

Sobre o formalismo, Carlos Ari Sundfeld e Benedicto Pereira Porto Neto

sinalizam: “O formalismo, é bem verdade, faz parte da licitação, e nela

tem seu papel.

Mas nem por isso a licitação pode ser transformada em uma cerimônia, na qual o que importa são as fórmulas sagradas, e não a substância da coisa.”

Prossegue Carlos Ari Sundfeld:

“não se pode imaginar a licitação como um conjunto de formalidades desvinculadas de seus fins. A licitação não é um jogo, em que se pode naturalmente ganhar ou perder em virtude de milimétrico desvio em relação ao alvo - risco que constitui a própria essência, e graça, dos esportes.”

Muitos são os casos em que pregoeiro ou a autoridade competente, em vista da aplicação dos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, apegando-se de modo literal aos textos normativos e editalícios, excluem licitantes inabilitando-os ou desclassificando suas propostas, que potencialmente se mostram mais vantajosas, pelo simples fato de verificarem pequenas falhas ou a desatenção à forma exigida em relação aos documentos e informações apresentados no certame.

Determinadas falhas formais podem ser superadas com a realização de diligências, autorizadas pela própria Lei 8.666/93 (artigo 32, §3º), com a finalidade de esclarecer ou complementar a instrução do processo.

Como dito acima, no caso concreto, a análise a ser feita pelo julgador é se a exigência foi cumprida de alguma forma e se é hábil a atingir a finalidade imposta, sem comprometer a segurança e idoneidade dos documentos e informações prestadas, ainda que o licitante os tenha apresentado de forma diversa da prescrita.

Nesse compasso tem se mostrado a jurisprudência pátria. Os tribunais superiores se manifestaram sobre o tema afastando o formalismo em vista da finalidade do procedimento licitatório, como se depreende dos excertos abaixo:

STJ: “As regras do procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa”

Denota-se em alguns tribunais de justiça entendimentos semelhantes:

“É cediço que o formalismo constitui princípio inerente a todo procedimento licitatório, no entanto, a rigidez do procedimento não pode ser excessiva a ponto de prejudicar o interesse público. Ademais, em matéria de licitação, como o objetivo é o de atrair o maior número de interessados, deve-se adotar interpretação que favoreça a consecução desse

objetivo, tirando-se qualquer margem de discricionariedade da Administração Pública no que diz respeito à rejeitar possíveis licitantes.”

Em outras oportunidades, o TCU apresentou o mesmo entendimento:

A licitação não é um fim em si mesmo, tendo em vista que o procedimento licitatório, embora de natureza formal, deve transcender ao burocratismo exacerbado e inútil, até mesmo porque o procedimento deve estar voltado para a eficácia da máquina administrativa e orientado pelos princípios norteadores, como visto. Assim, procedimento formal não se confunde com formalismo, consubstanciando este por exigências inúteis e desnecessárias, que podem extrapolar ou não as fronteiras da lei e, nesse caso, poder-ser-ia classificá-lo de exacerbado. Diante disso, não se há de anular o procedimento diante de simples omissões ou meras irregularidades formais, como já se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça, se não há prejuízo à Administração Pública.

As formalidades existem para proteger a essência, a finalidade da licitação, a fim de que não se ultrapassem princípios, direitos e valores importantes na consecução do seu fim. A norma não é um fim em si mesma, e sendo assim, formalmente é suficiente a verificação de se o modelo contém aquilo que é obrigatório e omitiu aquilo que é proibido. O próprio Supremo Tribunal Federal já decidiu que “em Direito Público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo.” Muitas vezes, invalida-se a licitação, inabilita-se licitante ou desclassifica-se proposta em virtude de questões secundárias.

A licitação não é um concurso de destreza destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital. Ademais, o formalismo encontra conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa, sendo nulo o procedimento quando qualquer fase não for concretamente orientada nesse sentido.

Não se pode, pois, confundir procedimento formal com formalismo, pois este se consubstancia em exigências inúteis e desnecessárias, sob o manto de proteção do interesse público. Com a burocratização do processo, bons licitantes são afastados, a concretização da vantajosidade é dificultada, a isonomia é abalada, pelo que se deve sempre perquirir da relevância de cada exigência para a contratação e para a prestação do objeto da licitação em si, tendo em vista a parcela da sociedade a que se dirige e o ordenamento jurídico em que se insere. A vantajosidade, que deve ser critério presente de forma constante no procedimento licitatório, acarreta a irrelevância do puro e simples formalismo. O extremo formalismo é exigência obstrutiva à participação nas licitações. Sem formalismo exacerbado, ganha a sociedade, que terá garantia da obtenção da vantajosidade, ganha a Administração Pública, na direção de processo menos burocrático, ampliando a competição, e ganham os licitantes, com conhecimento prévio das regularidades exigidas. Em última análise, o excesso de formalismo conduz a um excesso de injustiça.

VI – DO PAPEL DO PREGOEIRO

Além da análise objetiva, que constitui um dos princípios do Direito Administrativo, as decisões do pregoeiro devem também se orientar pelos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, segundo os quais todas as normas devem ser adequadas (apropriadas), necessárias (exigíveis) e proporcionais (com justa medida).

ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUILOMBO
Comissão Permanente De Licitação

Vale destacar que o procedimento licitatório, como processo que é, não pode ser considerado um fim em si mesmo, mas um instrumento para se atingir o fim almejado, qual seja, no presente caso, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, visando ao interesse público. Tal conclusão decorre inexoravelmente da aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, próprio do direito processual, mas aplicável também ao processo administrativo.

Por fim, mas no mesmo modo, deve-se ter em mente, ainda, o princípio do formalismo moderado, típico do direito administrativo e, segundo o qual, não deve o administrador prender-se ao formalismo excessivo em detrimento da flexibilidade, razoabilidade e proporcionalidade que melhor garantam à Administração, sempre dentro da legalidade, a obtenção da proposta que lhe seja mais favorável.

VII - DA DECISÃO

Por todo exposto e à luz dos princípios basilares da licitação pública, primando pelos Princípios Gerais que regem o Direito Administrativo, em consonância com os ditamos da Lei nº. 8.666/93, Lei nº. 10.520 e demais regulamentos acerca do tema, com os termos do edital e todos os atos até então praticados, esta Pregoeira, pautada nos princípios da isonomia, legalidade, razoabilidade e impessoalidade resolve manter sua decisão, MANTENDO a HABILITAÇÃO da empresa **GUSTAVO E ADRIELI TRANSPORTES LTDA** no referido certame. Submeto a presente manifestação à consideração da procuradoria jurídica e, posteriormente, à Autoridade Superior Competente, para julgamento, conforme previsão legal.

Quilombo, 26 de dezembro de 2022.


PATRICIA CHEMIN
Pregoeira