

OBJETO: Procedimentos relativos à contratação de Contratação de empresa especializada para fornecer serviços de transporte terrestre pessoal (estudantes, professores, equipes participantes dos eventos e dos servidores), Intermunicipal e Interestadual, com veículos de pequeno, médio e grande porte, sem dedicação exclusiva de mão de obra, para atender as necessidades da Rede Estadual de Educação de Goiás.

Trata-se de análise de inúmeros recursos administrativos repetitivos apresentados pelas empresas: **STAFF LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA, CNPJ 04.330.451/0001-48 e 2V EMPREENDIMENTOS, NEGÓCIOS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ nº 07.030.637/0001-70**, denominadas de Recorrentes A e B), e apresentação das contrarrazões pelas Recorridas **SCRIPT ASSESSORIA EVENTOS E PESQUISA LTDA., CNPJ 26.949.503/0001-00, referente aos itens 03, 04, 06, 07, 09, 10, 11 e 12, e RONDON – AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO CNI 10.886.827/0001-06, referente ao item 08,** onde, as Recorrentes alegam que não houve atendimento total das exigências imputadas no edital pelas empresas citadas nos recursos, explicitadas respectivamente abaixo:

- Anexou a Proposta de Preço sem assinatura;
 - Anexou Certidão do FGTS vencida desde 12/06/2024;
 - NÃO apresentou/anexou AGR e ANTT;
 - NÃO apresentou a Declaração exigida nos Anexos do Edital;
 - NÃO apresentou os atestados técnicos;
 - NÃO apresentou a planilha de composição de preços;
 - NÃO anexou a Declaração de Reserva de Cargos (art. 116 da Lei Federal nº 14.133/2021, constante no Anexo II do Edital.
- e,
- INEXIGIBILIDADE dos valores apresentados**

No cerne da questão, as licitações para aquisição ou serviços comuns pelo “menor preço” não desonera a Administração da exigência de qualidade, através de especificações técnicas e seus elementos que atendam às suas necessidades; não é factível avaliar somente o custo da proposta em detrimento do seu aspecto qualitativo, sobretudo porque a Administração ao contratar “mal” ou de forma “inadequada” aplica incorretamente o dinheiro público, tornando-se, com isso, ineficaz e sujeita ao controle interno e/ou externo, por ato de improbidade. Tal definição acompanha, de perto, a previsão legal quanto ao que deve ser observado nos procedimentos de contratações públicas, contida na Lei 14.133/2021, artigo 11º, conforme transcrito:

- Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:*
- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*
 - II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;*
 - III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;*
 - IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.*
- Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.*

Conforme preconiza a Lei vigente, no momento do certame, indica que, é imprescindível que todos os participantes da licitação cumpram as exigências estabelecidas no edital e apresentem a documentação que ateste a habilitação necessária para a execução do contrato. Nesse contexto, é fundamental observar os princípios que regem a administração pública, sem deixar de lado o princípio do formalismo moderado, no viés do interesse público.

Da observância da legalidade, isonomia e impessoalidade. É patente que houve publicidade legal referido na legislação vigente (Lei das Licitações n. 14.133/2021), que deve ser observado sob pena de ilegalidade.

Nesse sentido:

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EDITAL COMO INSTRUMENTO VINCULATÓRIO DAS PARTES. ALTERAÇÃO COM DESCUMPRIMENTO DA LEI. SEGURANÇA CONCEDIDA.

É entendimento corrente na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação. Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia. A administração, segundo os ditames da lei, pode, no curso do procedimento, alterar as condições inseridas no instrumento convocatório, desde que, se houver reflexos nas propostas já formuladas, renove a publicação (do Edital) com igual prazo daquele inicialmente estabelecido, desservindo, para tal fim, meros avisos internos informadores da modificação. Se o Edital dispensou às empresas recém-criadas da apresentação do balanço de abertura, defeso era à Administração valer-se de meras irregularidades desse documento para inabilitar a proponente (impetrante que, antes, preenchia os requisitos da lei). Em face da lei brasileira, a elaboração e assinatura do balanço é atribuição de contador habilitado, dispensada a assinatura do Diretor da empresa respectiva.

Segurança concedida. Decisão unânime.” (STJ, MS nº 5.597/DF, 1ª S., Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998)

Malgrado a obrigatoriedade da vinculação e a obediência à formalidade que será estabelecida nos certames, os Tribunais vêm entendendo pela relativização do formalismo procedimental, mormente sobre a sua aplicação em excesso.

No tocante ao julgamento quanto à comprovação de capacidade para prestação dos serviços de transporte objeto deste certame, ressalta-se que os atestados devem ser compatíveis/equivalentes/similares, e, não idênticos ao objeto, conforme entendimento pacífico de nossos tribunais:

“ 1. Deve ser habilitada para participar da licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, a empresa que preenche todos os requisitos previstos no edital do certame. 2. Desborda do razoável, frustrando o princípio da competitividade, exigir-se já na fase de habilitação que a empresa tenha realizado entrega/serviços semelhantes ao licitado. Em verdade, a empresa mais bem capacitada pode nunca haver realizado semelhante trabalho, entretanto ostentar capacidade técnica bastante à execução do mesmo.” (TCEMG) (GN)

“1. A verificação de que determinado atestado de habilitação técnica é hábil para comprovar efetivamente a capacidade de licitante para executar o objeto pretendido, a despeito de tal atestado não se ajustar rigorosamente às especificações do edital, justifica sua aceitação pela Administração.” (GN) (Acórdão n.º 2297/2012-Plenário, TC-016.235/2012-6, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 29.8.2012.)

Ademais, o Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.224/2015 não deixa dúvidas de que é ilegal a exigência de que atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de notas fiscais:

“É ilegal a exigência de que atestados de capacidade técnica estejam acompanhados de cópias de notas fiscais ou contratos que os lastreiem, uma vez que a relação de documentos de habilitação constante dos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93 é taxativa.”

A exigência de apresentação de atestados para fins de qualificação técnica em licitação, não é mais obrigatória perante a "nova" de licitações, contudo, a complexidade do objeto poderá promover tal exigência, e, tem como finalidade verificar se o licitante possui condições técnicas necessárias e suficientes para, em se sagrando vencedor do certame, cumprir o objeto de forma satisfatória.

Os atestados revelam a experiência anterior do licitante na execução de objetos similares ao licitado, em características, quantidades e prazos. A lógica que baseia a qualificação técnica envolve uma presunção de capacidade para desenvolver o objeto da licitação, razão pela qual haverá de ser habilitado.

E mais, consideremos de fundamental importância na prática, o atestado de capacidade técnica é um documento simples emitido por outra empresa ou órgão público, sobre algum serviço ou produto que a empresa licitante já tenha executado. Ou seja, interpretando a letra da lei, **o atestado de capacidade técnica funciona como uma simples carta de declaração, emitida por outra empresa ou por algum órgão da administração pública que o fornecedor licitante já tenha executado.** Essa declaração vai atestar, ou seja, comprovar que a empresa já realizou um serviço ou entregou produtos similares aos que estão sendo solicitados no edital, independente da data do atestado.

Acórdão 2032/2020-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

ÁREA: Licitação | TEMA: Qualificação técnica | SUBTEMA: Atestado de capacidade técnica

Outros indexadores: Prazo, Empresa estatal, Limite

Publicado: Boletim de Jurisprudência nº 322 de 24/08/2020

“A limitação temporal de atestados para comprovação de qualificação técnica em licitação promovida por empresa estatal restringe o caráter competitivo do certame, com afronta ao art. 31 da Lei 13.303/2016”.

Em outras palavras, o acórdão 2032/2020 legisla que não é permitida a imposição de limites de datas nos atestados de qualificação técnica em casos de licitações realizadas por empresas estatais.

O intuito da não limitação é abranger a competição do certame e estar em conformidade com o artigo 31 da Lei 13.303/2016.

“Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. (Vide Lei nº 14.002, de 2020)”.

Desta forma, o acórdão reforça a preservação dos princípios do direito administrativo (LIMPE) em licitações sempre buscando a seleção da proposta mais vantajosa.

Transportando-se para a seara das licitações na SEDUC, a Procuradoria Setorial através do Parecer Jurídico (evento sislog [153345](#)) já se pronunciou relativa ao formalismo moderado.

(...)

12. Na realidade, a Nova Lei de Licitações acabou por positivar a linha de entendimento da jurisprudência dos Tribunais Superiores e das Cortes de Contas, no sentido de reconhecer que o **procedimento licitatório não deve ser marcado por um formalismo exacerbado** que desvirtue a sua finalidade. (Nosso)

(...)

Nesse diapasão, vamos aos fatos questionados.

TEMPESTIVIDADE

O presente Recurso se apresenta tempestivo, com fundamento nos ditames do Edital, item 09.

Sendo assim, conheço do presente recurso, nos termos do item 09, do Edital do Pregão Eletrônico nº 099/2024 - SEDUC.

Ainda em tempo, as empresas SCRIPT ASSESSORIA EVENTOS E PESQUISA LTDA., CNPJ nº 26.949.503/0001-00 e RONDON – AGÊNCIA VIAGENS E TURISMO CNPJ 10.886.827/0001-06 ora denominadas de Recorrida A e B respectivamente, apresentarm CONTRARRAÇÕES ao Recurso interposto pelas Recorrentes, por esta razão há de conhece-los.

O presente recurso merece ser analisado com bastante esmero, o que se verifica a seguir.

EXAME DOS FATOS

Na ótica da análise dos fatos, a equipe técnica irá conglomerar os fatos, por entender que os excessos de recursos apresentados nos autos, são a mesma coisa perante o conteúdo explicitado.

Um, as Recorrentes A e B, respectivamente, alegam que não houve atendimento total das exigências imputadas no edital pela empresa citada no recurso, explicitadas abaixo:

- Anexou a Proposta de Preço sem assinatura;
- Anexou Certidão do FGTS vencida desde 12/06/2024;
- NÃO apresentou/anexou AGR e ANTT;
- NÃO apresentou a Declaração exigida nos Anexos do Edital;
- NÃO apresentou os atestados técnicos;
- NÃO apresentou a planilha de composição de preços.

E mais, que os preços cadastrados no certame não inexequíveis para os itens 3, 4, 6 e 7.

Dois, a equipe técnica tratará exclusivamente dos atestados de capacidade técnica, em que pese, as demais informações em momento oportuno serão apresentadas pelo pregoeiro.

Insta acrescentar que não há expresso no Termo de Referência, cobrança para apresentar "Planilha de Custos Unitários", e no Edital consta condicionada:

2.8.1. A planilha de composição de custos, caso aplicável à presente contratação, virá como anexo deste Edital.

(...)

7.14. Caso o custo global estimado do objeto licitado tenha sido decomposto em seus respectivos custos unitários por meio de **Planilha de Custos e Formação de Preços** elaborada pela Administração, o licitante classificado em primeiro lugar será convocado para apresentar Planilha por ele elaborada, com os respectivos valores adequados ao valor final da sua proposta, sob pena de não aceitação desta, no prazo de envio da proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada informado no item 8.1 deste Edital.

Do recurso sobre inexorabilidade do preço apresentado, entende a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) já estabeleceu a exequibilidade da proposta ser analisada com base em critérios objetivos, e não apenas em meras conjecturas do concorrente:

“A inexorabilidade da proposta deve ser demonstrada de forma concreta, e não apenas alegada sem a devida fundamentação técnica e objetiva.” (Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário – TCU)

Tanto é assim que a Lei 14.133/2021, caminhou no mesmo sentido. A Nova Lei de Licitações estipulou percentual de exequibilidade apenas para serviços e obras de engenharia. Veja-se:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

§ 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente. (g.n)

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração. (g.n)

Para os demais casos que não envolvam obras e serviços de engenharia, a análise da exequibilidade fica a critério da administração pública, inclusive, podendo proceder, se for necessário, com diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Não bastasse isso, a formação dos preços considerou economias de escala, condições diferenciadas de negociação com fornecedores e eficiência operacional, o que possibilita valores mais competitivos sem comprometer a execução do contrato.

Documentação Técnica:

De acordo com o edital, as licitantes devem apresentar documentos que provem a conformidade técnica dos serviços ofertados no edital, respeitando os padrões técnicos estabelecidos no T.R anexo do Edital n. 099/2024

Qualificação técnica mínima exigida**10.10.** A empresa deverá apresentar, no mínimo, 01 (um) atestado/declaração fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o Fornecedor já forneceu equipamento compatível com o licitado ou prestou serviço, de forma satisfatória. O atestado/declaração deverá conter, no mínimo, o nome da empresa/órgão contratante e o nome e assinatura do responsável. **10.11.** A título de comprovação da qualificação técnica, o Fornecedor deve comprovar ainda: A capacidade técnica mínima será de 5% em relação ao quantitativo do itens de maior relevância, que neste caso são dois:

a) item 05: 2.398 locações;b) Item 11: 2.482.693 Km rodados.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (Acórdão 1052/2012-Plenário) traz a vedação de atestado de capacidade quando a exigência for acima de 50%, vejamos:

É ilícita a exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica, assim como a fixação de quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% dos quantitativos dos bens ou serviços pretendidos, a não ser que a especificidade do objeto recomende o estabelecimento de tais requisitos.

E mais, no tocante ao julgamento quanto à comprovação de capacidade para executar o objeto, ressalta-se que os atestados devem ser compatíveis, e, não idênticos ao objeto, conforme entendimento pacífico de nossos tribunais:

“ 1. Deve ser habilitada para participar da licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, a empresa que preenche todos os requisitos previstos no

edital do certame. 2. Desborda do razoável, frustrando o princípio da competitividade, exigir-se já na fase de habilitação que a empresa tenha realizado entrega/serviços semelhantes ao licitado. Em verdade, a empresa mais bem capacitada pode nunca haver realizado semelhante trabalho, entretanto ostentar capacidade técnica bastante à execução do mesmo.” (TCEMG) (GN)

“1. A verificação de que determinado atestado de habilitação técnica é hábil para comprovar efetivamente a capacidade de licitante para executar o objeto pretendido, a despeito de tal atestado não se ajustar rigorosamente às especificações do edital, justifica sua aceitação pela Administração.”(GN) (Acórdão n.º 2297/2012-Plenário, TC-016.235/2012-6, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 29.8.2012.)

Nessa ótica, a Recorrida "A" (**SCRIPT**) forneceu sim os atestados, todos emitidos pela SEDUC/Go. nos anos de 2002 a 2006, ambos com conteúdos expressos pertinentes ao objeto licitado. Não havendo dúvidas em relação aos documentos, **restando SATISFATÓRIA os atestados apresentados.**

Itens 03, 04, 06, 07, 09, 10, 11 e 12 - Ampla Concorrência / COTA ME-EPP

- 1 - Atestado emitido pela SEDUC/Go, em maio de 2005;**
- 2 - Atestado emitido pela SEDUC/Go, em maio de 2004;**
- 3 - Atestado emitido pela SEDUC/Go, em abril de 2005;**
- 4 - Atestado emitido pela SEDUC/Go, em maio de 2003;**
- 5 - Atestado emitido pela SEDUC/Go, em maio de 2006;**
- 6 - Atestado emitido pela SEDUC/Go, em maio de 2002;**

Processo n. 199739/01 – transporte 18 a 29/10/201 – 3.000mil participantes Gyn- Interior do Estado e Retorno

Processo n. 20064924/2001 – transporte 01 a 03/11/2001 – 250 pessoas

Gyn – Interior do Estado e Retorno

Processo n. 20251157/2001 – transporte 12 a 18/12/2001 – 900 participantes

Gyn- Interior do Estado e Retorno

Processo n. 21285063/02 – transporte 26 a 28/09/2002 – 360 participantes

Gyn- Interior do Estado e Retorno

Vários Efentos – 12 meses transporte rodoviário - 3.000 mil

A Recorrida "B" (**RONDON**) referente ao item 8, também forneceu os atestados, emitidos pela SEAGRI 2022 – GOVERNO DE RONDÔNIA e SEAGRI 2019 – GOVERNO DE RONDÔNIA, ambos com conteúdos expressos pertinentes ao objeto licitado. Não havendo dúvidas em relação aos documentos, **restando SATISFATÓRIA os atestados apresentados.**

ITEM 8

Comprovação por nota de empenho :

No. do Documento: 2019NE00215

No. do Documento: 2019NE00024

Atestado – SEAGRI 2022 – GOVERNO DE RONDÔNIA – 33.398 KM

Atestado – SEAGRI 2019 – GOVERNO DE RONDÔNIA – 36.596 KM

Totais de KM dos atestados apresentados = 70.584.

O item 08 arrematado pela Rondon tem um quantitativo de 87 diárias, enquanto foi apresetando um atestado da prefeitura de Guajará Mirim- RO. Considerando que o contrato é anual, e está vigente desde 2022, e é realizado no mínimo 12 diárias/mês, a Rondon executou no mínimo 288 diárias entre os anos 2022 a 2024 no contrato calçado pelo atestado apresentado.

Com isso, os atestados revelam a experiência anterior do licitante na execução de objetos similares ao licitado, em características, quantidades e prazos. A lógica que baseia a qualificação técnica envolve uma presunção de capacidade para desenvolver o objeto da licitação, razão pela qual haverá de ser habilitado. Com base nisso, em um primeiro momento, seria possível entender que quanto maior o grau de exigências, maior a presunção de que aqueles que as cumprem são capazes de executar as obrigações contratuais e, consequentemente, maior a segurança da Administração.

Com relação a não apresentação da AGR e ANTT/DNIT, sem cogitação de análise, por estar condicionada no edital, abaixo aduz:

Exigências de habilitação

10.9. A documentação exigida para fins de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, poderá ser substituída pelo Certificado de Registro Cadastral – CRC, do Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de Goiás – CADFOR, conforme orientações gerais disponíveis no link: <https://sislog.go.gov.br/>.

10.9.1. Além da documentação prevista para homologação do cadastro do Fornecedor, são exigidos os documentos adicionais e condições abaixo:

10.9.2. A empresa pretensa contratada, deverá apresentar registro/certificado de serviços concedidos, permitidos ou autorizados pela **AGR** para intermunicipais e, interestadual da União (**DNIT**), ambas habilitadas a prestar as modalidades de serviços de transporte de passageiros relacionados ao item homologado/adjudicado, devidamente válida **no ato da assinatura do contrato**. (nosso)

Três, ressalte-se que a Administração Pública agiu, e age, seguindo os ditames legais e princípios norteadores da Administração Pública. Os princípios norteadores tais como, isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros, foram plenamente cumpridos, bem como as leis/normas correlacionadas foram devidamente respeitadas. E ainda, nesse interim, é fundamental observar o princípio do formalismo moderado, para não ocorrer exageros pontuais, e prejuízo ao interesse público.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando a análise pormenorizada dos recursos apresentadas pelas empresas **STAFF LOCAÇÕES E EVENTOS LTDA, CNPJ 04.330.451/0001-48** e **2V EMPREENDIMENTOS, NEGÓCIOS E SERVIÇOS LTDA, CPNJ nº 07.030.637/0001-70**, onde, solicitaram reavaliar a documentação e proposta de preços das pretensas classificadas, a equipe técnica, a partir dos motivos expostos acima, e com competência exclusiva na análise dos atestados de capacidade técnica, entende que as empresas **SCRIPT ASSESSORIA EVENTOS E PESQUISA LTDA., CNPJ nº 26.949.503/0001-00, referente aos itens 03, 04, 06, 07, 09, 10, 11 e 12**, e **RONDON – AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO CNPJ 10.886.827/0001-06, referente ao item 08** possuem as documentações adequadas e **cumprem as exigências do edital** relativas à habilitação técnica, em consonância com o que se estabelece na legislação aplicável e nos termos do edital.

Insta acrescentar que em tese, as demais informações em momento oportuno serão apresentadas pelo pregoeiro.

Em seguida, encaminhem-se os autos a Gerência de Licitação para conhecimento e elaboração de resposta: deferimento ou não do recurso *in casu*; haja vista que os recursos contra a **SCRIPT ASSESSORIA EVENTOS E PESQUISA LTDA., CNPJ nº 26.949.503/0001-00**, e **RONDON – AGÊNCIA DE VIAGENS E TURISMO CNPJ 10.886.827/0001-06**, relativas à habilitação técnica e preço inexequível **NÃO SERÃO ATENDIDAS**.