



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

Relatório de Julgamento

Brasília, 27 de janeiro de 2025.

ASSUNTO: Julgamento de Recursos Administrativos e Contrarrazões

REFERÊNCIA: Concorrência nº 90002/2024

RECORRENTE: PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA - CNPJ - 03.958.504/0001-07

1. **SUMÁRIO EXECUTIVO**

Trata-se da Concorrência nº 90002/2024, realizada de forma presencial, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de Comunicação Digital visando ao auxílio no desenvolvimento das estratégias e ações da Assessoria Especial de Comunicação - AESCOM deste Ministério dos Transportes - MT, conforme edital e seus anexos (9085746).

Conforme previsão editalícia, a Comissão Especial de Contratação realizou a 1º Sessão Pública da Concorrência nº 90002/2024, no dia 16/01/2025, para o credenciamento das empresas licitantes e recebimento dos invólucros, cujos atos foram registrados na Ata de Abertura (9283408).

Os Documentos de Habilitação das empresas foram entregues à Comissão Especial de Contratação acondicionados no Invólucro nº 1, em embalagem adequada nos termos do Edital, e tiveram todas as suas páginas rubricadas pelos integrantes da referida comissão além dos integrantes da Comissão de Representantes das Licitantes Presentes, instituída conforme possibilidade disposta no item 20.2 do edital.

Durante a sessão pública, conforme previsto no parágrafo 20.2, item "g", do edital, todos os documentos integrantes do Invólucro nº 1 foram colocados à disposição dos representantes das licitantes.

Mais adiante, foi disponibilizada a palavra às licitantes participantes. Nesse momento, o Sr. Roberto, da InPress Oficina, informou que a empresa InPacto não disponibilizou as informações financeiras do ano de 2022. Ato contínuo, a representante da citada empresa solicitou se podia enviar pelo e-mail selic@transportes.gov.br tais informações, em sede de diligência, no que foi dado prazo de até às 18 horas daquele dia. O referido documento foi enviado e recebido durante a 1ª Sessão. A Sra. Juliana, representante da empresa IComunicação fez a observação que no caso da empresa InPacto deveriam constar os balanços de 2022 e 2023 no invólucro nº 1 e não em diligência, conforme item 11.5 do edital. A Sra. Neliane solicitou que fosse registrado que não se trata de documento complementar previsto em caso de diligência, portanto não deveria ser aceito, conforme previsto no item 29.1 do edital. Esta Comissão Especial de Contratação informou sobre a possibilidade de juntada de documento, em sede de diligência, desde que comprove uma condição pré-existente à abertura da sessão, conforme já julgado em Acórdãos do Tribunal de Contas da União. Assim, considerando a necessidade de realização de análise apurada da documentação apresentada pela Comissão Especial de Contratação, as licitantes foram questionadas sobre a possibilidade de encerramento da sessão com a informação de que o resultado da análise seria informado no Portal do Ministério dos Transportes e no DOU. Como não houve manifestação contrária, a sessão foi encerrada.

A Comissão Especial de Contratação analisou os Documentos de Habilitação das licitantes, conforme critérios especificados no Edital. Com relação aos documentos referentes à qualificação técnica, tendo em vista a natureza técnica dos serviços, foi solicitado auxílio da Assessoria de Comunicação Social - AESCOM deste Ministério.

Após análise, no dia 22/01/2025 foi informado a todos sobre o resultado do julgamento dos

documentos de habilitação constantes do Invólucro nº 1. Na oportunidade, as empresas foram convocadas a apresentarem seus recursos e, posteriormente, as contrarrazões. Informa-se que toda documentação necessária, além da possibilidade de vistas ao processo, foram disponibilizadas aos interessados.

2. DA TEMPESTIVIDADE

Aberto prazo para registrar os recursos através do endereço de e-mail selic@transportes.gov.br, conforme item 19.1 do Edital (9085746), a empresa PARTNERS COMUNICAÇÃO encaminhou tempestivamente seu recurso que foi apensado aos autos sob o número SEI 9320954.

Assim, o julgamento do recurso será exarado considerando as alegações apresentadas, diligências e manifestação técnica da área demandante do serviço.

3. DO RECURSO

A empresa PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA interpôs Recurso Administrativo (9320954), em face dos atos que habilitaram as empresas IN PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS. e GBR PARTICIPAÇÕES LTDA. pelos seguintes fatos e fundamentos. Vejamos:

I. TEMPESTIVIDADE.

Inicialmente, comprova-se a tempestividade das presentes razões, considerando que o prazo para interposição dos recursos iniciou em 23/01/2025 e termina em 27/01/2025, conforme NOTA TÉCNICA Nº 26/2024/DILIC/COLIC/COGLC/SPOA/SE e conforme aviso publicado.

II. RAZÕES PARA REFORMA DA DECISÃO.

Trata-se de licitação promovida para a contratação de objeto assim descrito no edital:

2.1 O objeto da presente concorrência é a contratação de empresa prestadora de serviços de comunicação digital, referentes à: a) a prospecção, o planejamento, o desenvolvimento, a implementação, a manutenção e o monitoramento de soluções de comunicação digital; b) a moderação de conteúdo e de perfis em redes sociais, monitoramento e o desenvolvimento de proposta de estratégia de comunicação nos canais digitais com base na inteligência dos dados colhidos; c) criação e execução técnica de projetos, ações ou produtos de comunicação digital; e d) o desenvolvimento e implementação de formas inovadoras de comunicação, destinadas a expandir os efeitos da ação de comunicação digital, em consonância com novas tecnologias.

Em 16/01/2025, foi realizada a 1ª Sessão Pública para o credenciamento das empresas licitantes e recebimento dos invólucros, tendo sido, em seguida, divulgada a NOTA TÉCNICA Nº 26/2024/DILIC/COLIC/COGLC/SPOA/SE, segundo a qual foram habilitadas as licitantes IN PRESS OFICINA ASSESSORIA E COMUNICAÇÃO, GBR PARTICIPAÇÕES, INPACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA e PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA.

As licitantes ICOMUNICAÇÃO INTEGRADA EIRELI e STUDIO LABS LANÇAMENTOS foram inabilitadas, porque os atestados técnicos que foram apresentados não comprovaram a experiência mínima exigida no edital.

A. Necessidade de inabilitação da IN PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS. Item 29.1 do edital e art. 64 da Lei 14.133/2021. Isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.

A Recorrida não atendeu às exigências do item 11.2.4 do edital, relativas à qualificação econômico-financeira, uma vez que não apresentou o balanço patrimonial de um dos dois últimos exercícios sociais. O fato foi registrado na Ata de Abertura da 1ª Sessão, da seguinte forma:

(citação)

A IN PACTO também deveria ter sido inabilitada, por estar na exata mesma situação de falta de comprovação documental da sua qualificação que inabilitou as demais licitantes.

Consoante o edital, a qualificação econômico-financeira deveria ser comprovada pela apresentação do balanço patrimonial dos 02 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis e apresentados na forma da lei, correspondendo, portanto, aos anos de 2022 e 2023:

11.2.4 Qualificação Econômico-financeira (...) b) balanço patrimonial dos 02 (dois) últimos exercícios sociais, observada a exceção disposta no §6º do Art. 69 da Lei nº 14.133/2021, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprove a boa situação financeira da licitante, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por

índices oficiais quando encerrados há mais de 3 (três) meses da data de apresentação dos Documentos de Habilitação; (grifos nossos)

O registro na Ata de que o documento relativo ao exercício de 2022 teria sido enviado e recebido por e-mail, dentro de prazo excepcionalmente concedido pela Comissão Especial de Licitação, em “sede de diligência”, contraria frontalmente a regra explícita do item 29.1 do edital, segundo a qual, a promoção de diligência destina-se a esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, “vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente dos Documentos de Habilitação” (grifos nossos)

Esta vedação expressa à inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente dos Documentos de Habilitação foi ativamente inserida no edital por escolha do Ministério dos Transportes, já após a edição da Lei 14.133/2021 e de qualquer precedente do Tribunal de Contas da União, razão pela qual não podem estes ser invocados para, depois, afastar as regras do edital.

(...)

O art. 64 da Lei 14.133/2021 é muito claro no sentido de que “Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos”. Sobre esta regra, cita-se a lição de Marçal Justen Filho, no sentido de que a falta de apresentação da documentação exigida no edital acarreta a preclusão temporal e consumativa da oportunidade:

(...)

A exceção à regra legal restringe-se à hipótese de promoção de diligência, mas para, consoante o inc. I, a “complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame” (grifos nossos) ou para, consoante o inc. II, “atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas”.

(...)

Agrava-se a situação pelo fato de que o documento adicional, supostamente enviado no prazo excepcional concedido pela Administração, não foi divulgado com os demais documentos de habilitação, especialmente no endereço <https://www.gov.br/transportes/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes-na-modalidade-concorrencia-1>, não podendo ser objeto de verificação pelos interessados, seja em relação ao conteúdo, seja em relação aos requisitos de validade e autenticidade previstos no mesmo edital:

(...)

Às licitantes inabilitadas não foi concedida oportunidade de juntar novos atestados técnicos, certamente porque o edital proibiu, expressamente, a “inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente dos Documentos de Habilitação”, em sintonia com os já citados preceitos legais.

(...)

B. Necessidade de promoção de diligências em relação aos atestados apresentados por GBR PARTICIPAÇÕES LTDA.

Em relação à GBR, observou-se, dos documentos que foram disponibilizados para consulta de todos os interessados (porque foram regularmente apresentados no momento previsto no edital), que são todos emitidos por pessoas jurídicas de direito privado em datas muito recentes; todos neste mês de janeiro. Isto, evidentemente, não é ilegal e não é vedado pelo edital, mas gera dúvida relevante que autoriza a promoção de diligências visando – neste caso, sim – à “complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame”

É lícito e necessário, neste caso, a análise de contratos e outros documentos que comprovem a veracidade das informações declaradas, novamente com vistas à “garantia do cumprimento das obrigações”. Por este exato motivo, o item 11.2.3 demanda, por exemplo, que os atestados fossem apresentados “com telefone de identificação dos representantes dos respectivos declarantes”:

(...)

III. REQUERIMENTOS.

Por todo o exposto, a PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA. requer o acolhimento do recurso ora interposto para, primeiramente, determinar:

a) a inabilitação da IN PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL SS, e

b) a promoção de diligências em relação aos atestados técnicos apresentados pela GBR PARTICIPAÇÕES LTDA., com a sua conseqüente inabilitação, caso não se apure a veracidade das informações declaradas. Caso não ocorra a mencionada retratação, requer que seja encaminhado o processo à autoridade competente para que seja dado provimento ao presente recurso, sem prejuízo do direito à provocação dos órgãos de controle externo (art. 70, §4º da Lei 14.133/20214) e Poder

4. DAS CONTRARRAZÕES

Após o prazo dos recursos, a empresa IN.PACTO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA E DIGITAL apresentou suas contrarrazões, conforme segue abaixo:

DAS RAZÕES

A habilitação desta recorrida observou todos os critérios legais e normativo exigidos, e tão logo, não deve ser anulada.

Esta recorrida comprovou sua perfeita aptidão técnica e documental, garantindo ser capaz de permanecer no concurso.

As recorrentes, por sua vez, irrisignadas buscam a eliminação desta concorrente, alegando a não apresentação da documentação exigida no certame, e por consequência, a violação aos princípios da isonomia, vinculação do edital e legalidade.

Tais alegações, todavia, não acompanham a realidade dos atos.

A própria ata da sessão, realizada em 16 de janeiro de 2025, atesta a apresentação do balanço patrimonial complementar, capaz de demonstrar a conformidade econômica desta recorrente, ainda durante a sessão.

A realização de diligência destinada ao complemento de fatos, especialmente os pré-existentes, não só goza de liberdade legalmente instituída, como é incentivada em casos de equívocos formais, incapazes de alterar o resultado prático da proposta, como ocorrido na recente sessão.

Ora, o art. 64 da lei 14.133/21, bem como, a previsão editalícia autorizam a complementação ou esclarecimento de dados mediante diligência. Assim:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

A permissão à diligência se ampara especialmente nos **princípios da razoabilidade e proporcionalidade**, visando valorar as circunstâncias praticas em detrimento das formalidades burocráticas.

Isto é, se a proposta é manifestamente vantajosa à administração pública, mero vicio passível de solução deve ser relevado, garantindo o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

No caso em tela, a diligência ocorreu de modo imediato, assim que verificada a ausência parcial do balanço patrimonial. Também a parcialidade mencionada reside na apresentação do balanço patrimonial do exercício anterior ao certame, qual seja 2023, complementada pela apresentação, imediatamente subsequente, do balanço patrimonial referente ao exercício de 2022.

Em outras palavras, a documentação presente no involucro, por si só já se mostrava capaz de comprovar a perfeita capacidade econômico-financeira da participante, todavia, a apresentação complementar, apta a corroborar tal capacidade, foi imediata e diligente, ocorrendo ainda durante a sessão e logo, não representando qualquer sorte de prejuízo à análise e classificação das qualificadas.

Desta feita, afastar a habilitação da recorrente, baseando-se apenas na premissa de que a documentação fora entregue fora do envelope, afligiria profundamente a ordem licitatória, visto que o certame não deve, nem pode ser prejudicado por mero vicio formal.

Se de algum modo o resultado da habilitação se alterasse por força do documento apresentado, de fato encontraríamos dissensão relevante. No entanto, a situação comprovada pelo balanço patrimonial do exercício de 2022, assim como consignado em ata pela própria comissão avaliadora, é pré-existente, e em nada altera o resultado prático da habilitação.

Neste sentido, os tribunais de contas sustentam que documentos que tratem de situação pré-existente não guardam o condão de alterar as condições de avaliação, nem mesmo conferem vantagem particular a qualquer dos participantes. Note-se:

EMENTA: DENÚNCIA – TOMADA DE PREÇOS – OBRA DE RECAPEAMENTO ASFÁLTICO – SUPOSTO ATO ILEGAL PRATICADO PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO – ACEITAÇÃO DE DOCUMENTO NOVO – SITUAÇÃO PRÉ-EXISTENTE – SITUAÇÃO ECONÔMICOFINANCEIRA DA EMPRESA JÁ COMPROVADA NO PROCESSO – COMPLEMENTO – FACULDADE DA PROMOÇÃO DE DILIGÊNCIA – NÃO COMPROVAÇÃO DE ILÍCITO – IMPROCEDÊNCIA – ARQUIVAMENTO. 1. Conforme o artigo 43, § 3º, da Lei n. 8666/93, é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. 2. De acordo com o entendimento extraído da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), “[...] **configura formalismo excessivo a desclassificação de empresa participante de certame licitatório em decorrência de mero erro material no preenchimento de anexo, desde que seja possível aferir a informação prestada, sem prejudicar o andamento da sessão, situação ocorrida no julgamento das propostas das empresas na Tomada de Preços [...].**” 3. Não se observa irregularidade quanto à **aceitação pela Comissão Permanente de Licitação da juntada de documento (termo de fechamento do Balanço Patrimonial) pela empresa vencedora que, embora tenha sido posterior, somente atestou situação préexistente à abertura da sessão pública do certame, posto que o Balanço Patrimonial já comprovava naquela época a situação econômico-financeira da empresa, sem ferir os princípios da isonomia e igualdade entre as concorrentes.** 4. Verificado que a habilitação da empresa vencedora foi legítima e está amparada pela jurisprudência do TCU, e não comprovado qualquer ilícito nos fatos denunciados, julga-se pela improcedência da denúncia e pelo arquivamento dos autos, nos termos do artigo 129, I, “b”, c/c os artigos 186, V, do Regimento Interno. (TCMS TC/9041/2020)

Isto é, muito antes da abertura do involucro, a recorrente já guardava todas as características necessárias à sua habilitação e perfeita atenção às necessidades do certame. A ausência de parte do balanço patrimonial representa mero vício formal, do qual não se pode extrair sansão eliminatória, **em atenção ao princípio da vedação ao excesso de formalismo.** Neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL – Mandado de Segurança – Licitação – Pretensão de anulação de ato que culminou com a habilitação da empresa impetrada, tendo em vista que esta **inicialmente apresentara balanço contábil de empresa diversa e a comissão licitante permitiu que apresentasse novo documento** – Ausente violação ao §3º do artigo 43 da Lei nº 8.666/93 – A realização de diligências para o saneamento de falhas estava prevista no edital – **Dados contábeis apresentados quando da entrega do envelope** – Diligência efetuada para viabilizar a correção do equívoco e apurar a veracidade dos dados contábeis informados no início do procedimento licitatório – **Ausente violação ao princípio da isonomia – Diligência que, além de permitir a escolha da proposta mais vantajosa, não proporcionou favorecimento indevido** – Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1051128-53.2018.8.26.0053; Relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 16ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 28/05/2019; Data de Registro: 31/05/2019)

A habilitação da recorrida considerou, não somente a regularidade documental, como também a qualificação técnica e viabilidade da proposta, o que por sua vez, beneficia a administração pública, ao possibilitar que esta escolha e contrate a proposta mais vantajosa.

Permitir que simples vícios documentais afastem candidata com proposta benéfica ao ente da administração, significa impor que o ente público empenhe esforços maiores e valiosos para atender a mero formalismo exacerbado.

A vedação à formalidade excessiva, coligada aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade garantem a manutenção da habilitação desta recorrida, dada a proporção entre a essencialidade do documento apresentado em sede de diligência e o prejuízo imposto à administração pública quando da exclusão de proposta mais vantajosa. Assim, é o entendimento adotado unanimemente nos tribunais pátrios:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO (DE OFÍCIO). MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 009/2015. CONCESSÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE SERRO/MG. **FASE DE HABILITAÇÃO.** DOCUMENTAÇÃO FALTANTE. TROCA DE ENVELOPES PELA EMPRESA LICITANTE. **VÍCIO FORMAL. INABILITAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.**

- **Na busca da preservação do interesse público no procedimento licitatório, o**

descumprimento a qualquer exigência formal, certas vezes, por sua irrelevância, deve ser temperado pelo princípio da razoabilidade e bom senso.

- Segurança concedida a fim de que a impetrante tenha seus documentos referentes à habilitação integralmente analisados, relevando-se o equívoco ao trocar o conteúdo dos envelopes destinados à habilitação e à proposta. - Vislumbra-se ofensa ao direito líquido e certo à permanência na concorrência pública nº 009/2015, pois, do ponto de vista material, não se pode falar que a impetrante não atendeu aos requisitos da fase de habilitação, vez que seus documentos sequer foram apreciados pela Comissão Permanente de Licitação.

- **Inexistência de má-fé e de quebra ao princípio da isonomia de tratamento aos licitantes, posto que inalterável a proposta da impetrante**, o mesmo sucedendo em relação às ofertadas pelos demais licitantes.

- **É do interesse da própria Administração a participação do maior número possível de licitantes, devendo-se afastar rigorismos inúteis.**

- Sentença confirmada no reexame necessário. Recurso prejudicado. (TJMG - Apelação Cível 1.0671.15.001291-0/001, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 08/09/2016, publicação da súmula em 13/09/2016)

Além disso, o vício encontrado não decorreu de dolo, nem carregava consigo qualquer intento lesivo, além de ser completamente sanável, como o foi, ainda durante a sessão.

Ou seja, a insurgência das recorrentes apenas expõe a intenção de afastar candidata competente, consequentemente aumentando a probabilidade de se beneficiarem, ainda que isto resulte em desarrazoado prejuízo econômico à administração pública.

Neste sentido os tribunais brasileiros defendem extensivamente que o apego a forma e à formalidade não podem inviabilizar a licitação, ou mesmo representar dispêndio desnecessário de recursos públicos. Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS ORGÂNICOS, BEM COMO DESTINAÇÃO FINAL DE LIXO RECICLÁVEL. INSURGÊNCIA QUANTO À QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA VENCEDORA. DOCUMENTOS APRESENTADOS QUE PERMITIAM A AVERIGUAÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÔMICA DA CONCORRENTE. **MITIGAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE**, DEVIDO PROCESSO LEGAL, E COMPETITIVIDADE. COMPLEMENTAÇÃO DO BALANÇO QUE NÃO PODE SER CONSIDERADA COMO DOCUMENTO QUE DEVERIA CONSTAR ORIGINARIAMENTE DA PROPOSTA. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NÃO CONFIGURADA. JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO PELO PREGOEIRO, AMPARADO EM PARECER JURÍDICO. PROCEDIMENTO PREVISTO NA LEI DEVIDAMENTE OBSERVADO. 1. **A interpretação literal conferida ao texto do edital e da lei impediria a participação da outra empresa concorrente, prejudicando sobremaneira a competitividade do certame, inclusive por ter ela apresentado o melhor preço.**2. A decisão proferida pelo Presidente da Comissão de Licitação, ora impetrado, teve como base o parecer jurídico formulado por Procurador do Município o que corrobora a legalidade do ato, que não foi proferido de forma isolada apenas pelo impetrado. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0006210-46.2020.8.16.0131 - Pato Branco - Rel.: DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA - J. 15.03.2021)

Logo, a despeito da alegação contida no recurso aqui vergastado, o balanço patrimonial não foi apresentado em momento alheio ao indicado no edital, mas apenas complementado, durante a sessão, a fim de garantir melhor exposição da condição econômica desta participante.

Fato é que não foram violados nenhum dos princípios basilares de ordem administrativa, como outrora afirmam as recorrentes, e portanto, a manutenção da habilitação é medida que se impõe, seja para garantir a adoção de proposta mais vantajosa, seja para evitar o apego excessivo ao formalismo, prejudicando pois, a continuidade da licitação.

Assim pugna-se sejam os recursos aqui atacados completamente inadmitidos, e ainda, seja mantida a habilitação desta recorrida, garantindo sua participação isonômica no processo licitatório.

5. DA ANÁLISE

Como de conhecimento, é por meio do ato convocatório (Edital) que o poder público chama os potenciais interessados em contratar com a Administração e apresenta o objeto a ser licitado, o

procedimento adotado, as condições de realização da licitação, bem como a forma de participação dos licitantes. Nele devem constar necessariamente os critérios de aceitabilidade e julgamento das propostas, assim como as exigências de habilitações.

Nesse sentido, a Administração e as licitantes ficam restritas ao que lhes é solicitado ou permitido no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas. Dessa feita, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas. É o que estabelece o artigo 5º da [Lei nº 14.133/2021](#), *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Sobre o assunto a doutrina nos ensina que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório leva à assertiva de que o edital é a lei interna da licitação, conforme destacamos a lição de Fernanda Mariela, em sua obra "Direito Administrativo. Salvador: Juspodivm, 2006, p. 264":

“Como princípio específico da licitação, tem-se a vinculação ao instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital que deve definir tudo que é importante para o certame, não podendo o Administrador exigir nem mais nem menos do que está previsto nele. Por essa razão, é que a doutrina diz que o edital é lei interna da licitação, ficando a ele estritamente vinculada, conforme previsto no art. 41 da lei”. Grifos nossos.

No mesmo sentido, os professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, em suas obras "Direito Administrativo. 13ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007, p. 410", assim afirma:

“A vinculação da Administração aos estritos termos do edital de convocação da licitação é exigência expressa do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. Esse artigo veda à Administração o descumprimento das normas e condições do edital, “ao qual se acha estritamente vinculada”. Grifos nossos.

Há Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre Licitações e Contratos também bastante elucidativas no que se refere à necessidade de vinculação não só do certame, mas também do próprio contrato e de sua execução ao instrumento convocatório:

Acórdão 1060/2009 Plenário (Sumário)

"Observe, no que se refere a eventuais alterações propostas, o dever de manutenção do vínculo e compatibilidade estabelecidos inicialmente entre o ato convocatório, o cronograma físico-financeiro e a execução da obra." Grifos nossos.

Acórdão 1932/2009 Plenário

"Abstenha-se de aceitar propostas de bens com características diferentes das especificadas em edital, em respeito ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, consoante o art. 3º da Lei nº 8.666/1993." Grifos nossos.

Acórdão 2387/2007 Plenário

"Observe rigorosamente o princípio da vinculação ao edital, previsto nos arts. 3º e 41, da Lei nº 8.666/1993 (...)." Grifos nossos.

Assim, todos os atos praticados pela Comissão Especial de Contratação, no presente certame, ocorreram em estrita conformidade com os requisitos previstos na legislação vigente, não ferindo, como alega a recorrente, o edital da Concorrência nº 90002/2024.

DA INABILITAÇÃO DA EMPRESA IN PACTO

Nesse contexto, a licitante PARTNERS requereu a inabilitação da empresa IN PACTO do certame, sob a alegação de que a Comissão Especial de Contratação não observou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Contudo, tal alegação não se sustenta, conforme será demonstrado a seguir.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência consolidada que admite a possibilidade de juntada de documentos após a abertura da sessão pública. Esse entendimento,

especialmente aplicado a licitações na modalidade de pregão eletrônico, reflete uma interpretação mais flexível e alinhada aos princípios da razoabilidade e do interesse público. Vejamos:

Acórdão 1211/2021-Plenário

"Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame **não fere os princípios** da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim)."

[...]

"O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, **deve sanear** eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a **vedação à inclusão de novo documento**, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), **NÃO ALCANÇA documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.**" (grifo nosso)

Acórdão 2443/2021-Plenário

"a) promova a anulação da decisão da autoridade competente que reformou a decisão do pregoeiro quanto à habilitação da licitante Delurb Ambiental Ltda. no Pregão 45/2020, que ofertou o menor preço, com a consequente habilitação da citada empresa, tendo em vista que a apresentação, em sede de diligência, do CAT 24097/2021 pela empresa Delurb, emitido em 9/3/2021, **destinado a atestar condição preexistente à abertura da sessão pública, não se configura motivo plausível para a inabilitação do licitante, conforme entendimento firmado no [Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário](#), Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.**" (grifo nosso)

Acórdão 966/2022-Plenário

"É lícita a admissão da juntada de documentos, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame, sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes." (grifo nosso)

Acórdão 988/2022 – Plenário

"Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado, **deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.**" (grifo nosso)

"conquanto seja fundamental no Direito Administrativo, o princípio da legalidade não é absoluto" e, no caso concreto, "parece-me claro que sua aplicação irrestrita operou contra a obtenção da melhor proposta e do alcance do interesse público, **sendo apropriado ponderar a aplicação da salutar flexibilização do formalismo**". Além disso, invocou o art. 2º, parágrafo único, inciso VI, da Lei 9.784/1999, o qual estabelece como um dos critérios a serem observados em processos administrativos a "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público". (grifo nosso)

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende que a inclusão de um documento novo que comprove uma condição pré-existente à abertura da sessão pública não viola os princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes. Esse entendimento está alinhado à necessidade de harmonizar a aplicação do princípio da vinculação ao edital com os princípios da competitividade, proporcionalidade, economicidade e eficiência, conforme expressamente previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. Ademais, é essencial considerar a necessidade de resguardar o interesse público e assegurar o cumprimento da finalidade da licitação, visando a melhor e mais eficiente execução do objeto licitado, bem como a otimização dos custos envolvidos.

Destaca-se que, em situação semelhante, a Consultoria Jurídica deste Ministério foi acionada para se manifestar sobre a interpretação do Acórdão 1211/Plenário/TCU e sua possível aplicação à modalidade de Concorrência Pública. Em seu PARECER n. 00309/2024/CONJUR-MT/CGU/AGU (9359183), concluiu que:

"Embora o entendimento do TCU tenha sido proferido em um caso relacionado ao pregão eletrônico, seus princípios podem ser perfeitamente aplicados e compatibilizados ao contexto da concorrência, observados os limites estabelecidos pelo próprio TCU no decisum paradigma."

Dessa maneira, exercendo sua autonomia, a Comissão Especial de Contratação atuou corretamente ao solicitar, em sede de diligência, que a empresa IN PACTO encaminhasse a documentação faltante com a máxima brevidade. Cabe ressaltar que o documento em questão (balanço patrimonial do ano de 2022) não apenas foi apresentado ainda durante a sessão pública, mas também já constava no sistema SICAF, demonstrando que sua aceitação configurava mera formalidade, sem qualquer prejuízo à regularidade do certame.

Portanto, diante do exposto, as alegações apresentadas pela empresa PARTNERS em seu recurso, não encontram respaldo e, conseqüentemente, não merecem prosperar.

DA NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA EM RELAÇÃO AOS ATESTADOS DA EMPRESA GBR

Conforme esclarece a própria recorrente, as diligências são fundamentais para a complementação de informações sobre os documentos já apresentados pelos licitantes, desde que necessárias para apurar fatos existentes à época da abertura do certame. Ademais, a recorrente sustenta ser razoável verificar a veracidade e autenticidade dos documentos fornecidos.

Diante dessas alegações, a Comissão Especial de Contratação realizou diligências junto à empresa GBR PARTICIPAÇÕES, concedendo-lhe a oportunidade de encaminhar contratos, termos aditivos ou outros documentos pertinentes, com o objetivo de comprovar a execução dos serviços atestados.

Os documentos solicitados foram devidamente recepcionados pela Comissão Especial de Contratação que procedeu à confirmação da veracidade e autenticidade dos atestados de capacidade técnica junto às empresas emissoras. Esse procedimento foi realizado tanto por telefone quanto por e-mail, sendo os resultados das diligências anexados aos autos, conforme documentos SEI 9332368, 9344237, 9344262, 9344278, 9357279 e 9357297.

Dessa forma, após a verificação da correlação entre as contratações evidenciadas e os atestados apresentados, a Comissão Especial de Contratação não identificou quaisquer irregularidades que justificassem a inabilitação da empresa GBR PARTICIPAÇÕES no certame.

Portanto, as alegações da empresa PARTNERS não merecem prosperar, uma vez que carecem de fundamento.

6. DA DECISÃO:

Diante do exposto, após a análise do recurso administrativo e das contrarrazões, esta Comissão Especial de Contratação CONHECE o recurso administrativo apresentado pela empresa PARTNERS COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA, para, no mérito, julgá-lo IMPROCEDENTE.

Assim, encaminhamos os autos ao Sr. Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, Autoridade Competente para sua análise e decisão final do Recurso Administrativo em pauta, conforme art. 3º da Portaria nº 957/2024 (8988695).

MARCEL VIEIRA DE
CAMARGO
Membro

VINICIUS CARVALHO
REIS
Presidente

SAMUEL PETRICCIONI
VIZOTTO
Membro



Documento assinado eletronicamente por **Samuel Petriccioni Vizotto, Membro da Comissão de Contratação**, em 05/02/2025, às 15:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Marcel Vieira de Camargo, Membro da Comissão de Contratação**, em 05/02/2025, às 15:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Vinicius Carvalho Reis, Presidente da Comissão Especial de Licitação - Titular**, em 05/02/2025, às 15:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **9321413** e o código CRC **D641D76D**.



Referência: Processo nº 50000.031870/2023-01



SEI nº 9321413

Esplanada dos Ministérios, Bloco R - Bairro Zona Cívico Administrativa
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: - www.transportes.gov.br