



Carlos Manoel Silva
Pregoeiro/Apoio

JULGAMENTO DO RECURSO

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 09/2019/SEME – Processo Administrativo n.º 2019.008.027.

OBJETO: Contratação do Serviço de Transporte Escolar da Zona Urbana e Rural, incluindo o Transporte de Professores.

RECORRENTE: C.V.E. EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS LTDA (CNPJ n.º 03.951.341/0001-30).

RECORRIDA: VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA – EPP (CNPJ n.º 04.210.108/0001-60).

1. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa C.V.E. EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS LTDA (CNPJ n.º 03.951.341/0001-30) em face da habilitação da empresa VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA – EPP (CNPJ n.º 04.210.108/0001-60), no procedimento licitatório em epígrafe.

Inconformada, insurge-se contra a decisão exarada pela Pregoeiro, pelos fatos e fundamentos expostos em suas razões recursais, e os quais serão abaixo analisados.

2. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Uma vez que as empresas foram declaradas vencedoras no sistema *Licitações-e*, a Recorrente manifestou interesse recursal, deflagrando assim o prazo estabelecido no item 18.3 do Edital para apresentação dos memoriais. Desse modo, em 25.09.2019, fora protocolado junto a esta Comissão a peça recursal correspondente, visando a inabilitação da Recorrida, a qual fora prontamente publicada no sistema *Licitações-e*, e enviada via correio eletrônico às arrematantes, ficando assegurando igual período para apresentação das contrarrazões, caso as interessasse.

A empresa VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA – EPP (CNPJ n.º 04.210.108/0001-60) apresentou, em 30.09.2019, suas contrarrazões, defendendo-se dos argumentos apostos pela Recorrente, de modo a manter-se no procedimento licitatório.

Tendo em vista que ambas as partes obedeceram ao trâmite recursal definido pelo Instrumento Convocatório, respeitando o prazo editalício, bem como a inegável existência de interesse na resolução dos questionamentos levantados, deve-se conhecer do Recurso interposto, adentrando-se ao mérito trazido pelas participantes.



3. DO MÉRITO

3.1. DA CONDUTA DO PREGOEIRO

Antes de adentrarmos ao mérito recursal, tornou-se necessário realizar alguns apontamentos acerca do posicionamento adotado pelo Pregoeiro para condução do procedimento. Logo no início da sua peça recursal, aduz a Recorrente o lapso temporal demandado para que fosse declarado vencedor aos lotes disputados no procedimento licitatório. Ocorre, contudo, que em nenhum momento do Instrumento Convocatório existe fixação de prazo para manifestação do Pregoeiro acerca da habilitação, ou não, das participantes. Ademais, tanto a Lei n.º 10.520/02 (Lei do Pregão), quanto a Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) não estabelecem prazo para manifestação do Pregoeiro após o recebimento dessa documentação.

Isso ocorre porque o lapso temporal demandado para análise dos documentos de habilitação pode variar a depender da complexidade do objeto licitado, de modo que a fixação de prazo máximo para manifestação do Pregoeiro nessa fase específica poderia gerar diversos prejuízos a Administração, pois levaria a uma decisão apressada e que poderia não contemplar os diversos fatores que podem influenciar em uma licitação, a exemplo das normas editalícias, normas legais, entendimento jurisprudencial, necessidade de diligências, entre outros.

Junta-se a isso o fato de estarmos diante de um objeto complexo, qual seja o Transporte Escolar e de Professores da Rede Pública Municipal, o qual exigiu uma gama maior de documentos para qualificação técnica das interessadas, bem como o número elevado de lotes, sendo eles 71 (setenta e um), a apresentação de 04 (quatro) empresas arrematantes, bem como o grande volume de documentos analisados. Para se ter uma ideia, o presente processo já possui mais de 1.800 (hum mil e oitocentas) folhas, todas devidamente autuadas conforme determina a legislação.

Ademais, a Comissão Permanente de Licitações não é somente responsável pelo procedimento em tela. Desde a realização da disputa até a presente data foram abertos mais de 40 (quarenta) processos administrativos, dentre Pregões Eletrônicos e Presenciais, Concorrências, Tomadas de Preços, Dispensas, Inexigibilidades e Aditivos, fora a função consultiva que a CPL presta às secretarias que formam a estrutura administrativa municipal. Por fim, alega a Recorrente que a decisão do Pregoeiro ocorreu em "*horário bastante avançado*", afirmando que o expediente da Prefeitura de Estância/SE encerra-se às 13h00min. Essa afirmação mostra um total desconhecimento, e até um ar de desespero, por parte da Recorrente, visto que a Comissão de Licitações possui expediente das 07h00min às 17h00min, sendo o horário até às 13h00min



destinado ao atendimento do público externo, enquanto o período da tarde destina-se às demais atividades internas desta comissão.

Esclarecidos essas questões levantadas pela Recorrente, e nas quais não foi possível identificar qualquer tipo de valor ao Recurso, passemos a análise do mérito em si.

3.2. Dos Atestados de Capacidade Técnica

Aduz a Recorrente que os atestados apresentados pela Recorrida não compatibilizam-se às exigências do item 15.6, alínea 'a' do Edital. Vejamos.

1. O atestado fornecido pela Secretaria Municipal da Educação de Estância/SE, fls. 903 (novecentos e três), Volume III, indica que a Recorrida forneceu um total de 01 (uma) Van 16 (dezesesseis) passageiros, 06 (seis) Micro-ônibus 32 (trinta e dois) passageiros e 08 (oito) ônibus 44 (quarenta e quatro) passageiros no período de 11.04.2017 à 10.04.2018; além de 01 (uma) Van 16 (dezesesseis) passageiros, 04 (quatro) Micro-ônibus 32 (trinta e dois) passageiros e 08 (oito) ônibus 44 (quarenta e quatro) passageiros no período de 11.04.2018 à 10.04.2019, perfazendo um montante de **R\$ 2.159.501,20 (Dois milhões, cento e cinquenta e nove mil, quinhentos e um reais e vinte centavos)**, somando-se o valor do contrato com o aditivo indicado.

2. O atestado fornecido pela Prefeitura de Santa Luzia do Itanhi/SE, fls. 905 (novecentos e cinco), Volume III, indica que a Recorrida forneceu, explicitamente, **"Prestação de Serviço de Transporte Escolar"**, com 06 (seis) ônibus, por um montante de **R\$ 61.146,72 (Sessenta e um mil, cento e quarenta e seis reais e setenta e dois centavos)**, por um período de 60 (sessenta) dias durante o ano de 2013. Ressalta-se ainda que o presente atestado encontra-se registrado perante o Conselho Regional de Administração – CRA/SE, conforme chancela no verso do documento.

3. O atestado fornecido pela Prefeitura de Indiaroba/SE, fls. 907 (novecentos e sete), Volume III, indica que a Recorrida prestou **"Serviço de Locação de Veículos destinados ao Transporte de Alunos da Rede Pública Municipal de Ensino para a Prefeitura Municipal de Indiaroba-SE"**, no período 18.03.2015 à 29.06.2017, por meio de 03 (três) Vans 12 (doze) passageiros, e 04 (quatro) Vans 16 (dezesesseis) passageiros, perfazendo um montante de **R\$ 1.023.600,00 (Um milhão, vinte e três mil e seiscentos reais)**, somando-se os valores do contrato com os dois aditivos contratuais indicados no atestado em tela.



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019.008.027

4. A Prefeitura de Cristinápolis/SE forneceu atestado de capacidade técnica à Recorrida referente à **“Transporte Escolar da Rede Municipal de Ensino no Município de Cristinápolis”**, fls. 908 (novecentos e oito), Volume III, por meio de 02 (duas) Vans 16 (dezesseis) passageiros, e 06 (seis) ônibus 45 (quarenta e cinco) passageiros, no período de 09.02.2015 à 09.02.2016, no montante de **R\$ 158.744,00 (Cento e cinquenta e oito mil, setecentos e quarenta e quatro reais)**.

5. O Fundo Municipal de Saúde de Cristinápolis forneceu atestado referente à **“Transporte de Pacientes para Clínicas em Aracaju, e para o TFD”**, fls. 909 (novecentos e nove), Volume III, por meio de 02 (dois) micro-ônibus 28 (vinte e oito) passageiros, no período de 23.02.2015 à 23.02.2016, por um valor de **R\$ 95.880,00 (Noventa e cinco mil, oitocentos e oitenta reais)**.

6. Por fim, a empresa Val Transportes e Serviços LTDA forneceu 02 (dois) atestados de capacidade técnica à Recorrida, o primeiro, às fls. 904 (novecentos e quatro), Volume III, referente à **“Prestação de Serviços com Transporte de Estudantes da Rede Estadual de Ensino nas Cidades Centro-Sul do Estado de Sergipe”**, por meio de 15 (quinze) ônibus, no valor de **R\$ 60.000,00 (Sessenta mil reais)**, no período de 03.07.2013 à 02.08.2013, registrado perante o Conselho Regional de Administração – CRA/SE, conforme chancela no verso do documento; e o segundo, às fls. 906 (novecentos e seis), Volume III, referente à **“Prestação de Serviços com Transporte de Alunos, com Veículo Tipo Ônibus”**, por meio de 25 (vinte e cinco) ônibus, no valor de **R\$ 720.000,00 (Setecentos e vinte mil reais)**.

Face todo o exposto, **somando-se os atestados de capacidade técnica trazidos pela Recorrida**, esta executou, no período de 2013 à 2018, **Prestação de Serviços de Transporte Escolar e de Passageiros** compreendendo **10 (dez) Vans, 08 (oito) micro-ônibus e 54 (cinquenta e quatro) ônibus**, e atestados que juntos chegam ao montante de **R\$ 4.278.871,92 (Quatro milhões, duzentos e setenta e oito mil, oitocentos e setenta e um reais e noventa e dois centavos)**, sendo ainda que deste valor **R\$ 3.498.871,92 (Três milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, oitocentos e setenta e um reais e noventa e dois centavos)** provém de serviços prestados diretamente ao Poder Público.

Conforme destacado pela Recorrente, o Edital exigiu que fosse comprovado o seguinte:

15.6. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

a) Atestado(s) de capacidade técnica, prestado(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a **prestação do serviço semelhante ao objeto desta licitação em termos de características técnicas e quantitativo correspondente à proposta formulada**. Nos



atestados devem estar explícitos: a empresa que está fornecendo o atestado e o responsável pelo setor encarregado do objeto em questão.
a.1) A empresa poderá apresentar mais de um atestado de capacidade técnica a fim de comprovar a sua aptidão para a execução do objeto da licitação.

Ora, tendo em vista que os atestados apresentados **indicam com clareza os serviços efetivamente executados pela Recorrida**, bem como o **valor dos serviços prestados equivalem a aproximadamente 78% (setenta e oito por cento) do montante por ela arrematado**, não é possível identificar violação às exigências do item 15.6, alínea 'a' do Edital. Agir de forma diversa daquela adotada pelo Pregoeiro acarretaria em flagrante violação a jurisprudência pacificada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que há muito tem se manifestado da seguinte forma:

"[D]eve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade."
Acórdão 1.140/2005-Plenário.

Em recente julgado, reiterou esse posicionamento ao decidir da seguinte forma:

Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica **devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado**, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.
Acórdão 449/2017 – Plenário.

Deve-se ainda considerar que os atestados de capacidade técnica não foram a única exigência formulada pela Administração para comprovação da qualificação das licitantes. Enquanto essa documentação evidencia a experiência das participantes na prestação de serviços compatíveis ao objeto da licitação, a Indicação de Veículos e Condutores solicitada no item 15.7 do Instrumento Convocatório demonstra que as participantes dispõem de veículos compatíveis às necessidades da administração pública, além de pessoal capacitado a sua condução.

Ambas as exigências encontram amparo no art. 30 da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
I – registro ou inscrição na entidade profissional competente;
II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, 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;

A partir desse ponto, adentraremos outro tópico arguido pela Recorrente.

3.3. Indicação de Veículos e Condutores Compatíveis ao Edital

Alega a Recorrente que a Recorrida apresentou 36 (trinta e seis) veículos sem o devido documento (CRLV), contudo, não indica quais seriam esses veículos, e nem mesmo qual seria a suposta irregularidade que poderia motivar sua inabilitação.

Compulsando os autos, acredito que a suposta irregularidade suscitada, mas não indicada pela Recorrente, seria o fato de parte da frota apresentada pela Recorrida ter sido adquirida da VLS – Viação Litoral Sul, tendo a Recorrida entregue contrato de compra e venda celebrado entre as partes, Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo – CRLV e Autorização para Transferência de Propriedade de Veículo ATPV, expedida pelo Departamento Estadual de Trânsito de Sergipe – DETRAN/SE.

Sobre essa situação, o Edital nos traz o seguinte:

25.1. DEVERES DA CONTRATADA

25.1.1. Na execução do objeto do contrato, obriga-se a CONTRATADA:

[...]

b) utilizar veículos próprios para execução dos serviços, devendo estes ser mantidos em perfeito estado de conservação, limpeza e segurança e portar os equipamentos obrigatórios exigidos pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN;

[...]

26.1. O serviço objeto desta licitação deverá ser executado por meio de veículos próprios, registrados em nome da prestadora de serviços.

O Instrumento Convocatório é claro ao impôr às prestadoras de serviços a obrigatoriedade da execução dos serviços com veículos próprios. Contudo, é fato que tal obrigação somente nascerá após a homologação do processo licitatório, por meio da formalização do instrumento contratual e emissão da respectiva ordem de serviços pelo Departamento de Transportes da Secretaria Municipal da Educação.

Dessa forma, ao apresentar, ainda na fase de habilitação, Contrato de Compra e Venda, bem como comprovar a abertura do processo de transferência de propriedade junto ao DETRAN/SE por meio do ATPV, a licitante indicou veículo compatível às exigências editalícias.

Agir de forma diversa resultaria em afronta ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, trazido pelo art. 3º e pelo art. 41 da Lei n.º 8.666/93, a saber:



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.

[...]

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

Conforme dicação do dispositivo acima, não pode a Administração deixar de seguir o procedimento que ela própria esculpiu para condução do procedimento, de modo que a apresentação do CRLV em nome da licitante se faz obrigatório para execução do objeto licitado, não sendo motivo suficiente que enseje a inabilitação da Recorrida.

Ressalta-se, contudo, que o CRLV de todos os veículos indicados pela Recorrida foi apresentado, já em seu nome, no ato da vistoria pública realizada pela Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito – SMTT, acompanhada por representante do Departamento de Transportes da Secretaria Municipal da Educação e pelo Pregoeiro.

Ademais, a exceção desse item específico, e de forma bastante genérica, nenhum dos outros documentos dos veículos apresentados pela Recorrida foi questionado pela Recorrente, de modo que entende-se que estes foram achados em perfeita conformidade com o Edital.

Prosseguindo os questionamentos trazidos pela Recorrente, esta afirma que o Sr. Leandro Vasconcelos da Silva faz parte do seu quadro funcional, exercendo atualmente a função de motorista, e solicitando ainda a abertura de diligências para comprovação dessa informação.

3.4. Das Diligências

A diligência é uma faculdade prevista no art. 43, parágrafo 3º da Lei n.º 8.666/93, a saber:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

§ 3º 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.



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019.008.027

Seguindo a instrução legal, o Edital também previu a possibilidade de diligências no decurso do procedimento licitatório:

32.6. É facultado ao Pregoeiro ou autoridade superior:

a) proceder consultas ou diligências que entender cabíveis, interpretando as normas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação;

Atendendo à solicitação da Recorrente, foi aberta pelo Pregoeiro as devidas diligências para verificação da veracidade dos atestados apresentados pela Recorrida. Dessa forma, foi remetido o Ofício n.º 322/2019-CPL/ME/SE à Comissão Permanente de Licitações do Município de Cristinápolis/SE, fls. 1.846 (hum mil, oitocentos e quarenta e seis); o Ofício n.º 323/2019-CPL/ME/SE à Comissão Permanente de Licitações do Município de Santa Luzia do Itanhi/SE, fls. 1.856 (hum mil, oitocentos e cinquenta e seis); o Ofício n.º 324/2019-CPL/ME/SE à Comissão Permanente de Licitações do Município de Indiaroba/SE, fls. 1.863 (hum mil, oitocentos e sessenta e três); e o Ofício n.º 325/2019-CPL/ME/SE à Val Transportes e Serviços LTDA, fls. 1.866 (hum mil, oitocentos e sessenta e seis); todos instruídos com a cópia do atestado de capacidade técnica apresentado pela Recorrida, para verificação do emitente, e solicitando cópia do contrato de prestação de serviços que originou a comprovação.

No caso específico do município de Estância/SE, não fora remetido ofício pois o Contrato n.º 39/2017, vinculado ao Pregão Eletrônico n.º 02/2017, encontra-se arquivado no processo administrativo correspondente, disponível para consulta do Pregoeiro.

Dessa forma, tanto os entes públicos quanto a empresa privada responderam a solicitação do Pregoeiro, remetendo os Contratos indicados nos atestados de capacidade técnica, e os quais foram colacionados aos autos, fls. 1.850 (hum mil, oitocentos e cinquenta) à 1.855 (hum mil, oitocentos e cinquenta), e fls. 1.878 (hum mil, oitocentos e setenta e oito) à 1.937 (hum mil, novecentos e trinta e sete), frisando ainda que a documentação apresentada pelos entes municipais gozam de fé pública.

Analizados os documentos apresentados, dois deles merecem destaque, o **Contrato n.º 37/2015, celebrado com o município de Indiaroba/SE;** e o **Contrato n.º 39/2017, celebrado com o município de Estância/SE,** visto que ambos encontram-se vigentes na presente data.

No caso específico de Indiaroba/SE, o atestado de capacidade técnica apresentado foi expedido em 31.10.2017, fazendo referência até o 2º Termo Aditivo, vigente à época. Contudo, esse instrumento já se encontra no 5º Termo Aditivo, o que aumenta o valor global dos serviços já prestados ao ente municipal para **R\$ 2.215.200,00 (Dois milhões, duzentos e quinze mil e duzentos reais).**



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019:008.027

Já no caso de Estância/SE, o atestado de capacidade técnica apresentado faz referência até o 2º Termo Aditivo, não contemplando os valores do 3º Termo Aditivo, celebrado em 09.04.2019. Desse modo o valor atualizado dos serviços já prestados ao ente municipal é de **R\$ 2.820.601,44 (Dois milhões, oitocentos e vinte mil, seiscentos e um reais e quarenta e quatro centavos)**.

Tendo em vista a correção nos valores dos Contratos celebrados com os dois municípios acima, a Recorrida comprova já ter prestado serviços de Transporte Escolar e de Passageiros na ordem de **R\$ 5.351.572,16 (Cinco milhões, trezentos e cinquenta e um mil, quinhentos e setenta e dois reais e dezesseis centavos)**, somente à iniciativa pública, afastando de vez qualquer dúvida que pudesse pairar sobre essa documentação.

Prosseguindo com as diligências, em 01.10.2019 o Pregoeiro entrevistou o Sr. Leandro Vasconcelos da Silva, conforme termo de diligência lavrado e assinado por 02 (duas) testemunhas, às fls. 1.859 (hum mil, oitocentos e cinquenta e nove) à 1.860 (hum mil, oitocentos e sessenta). Nessa entrevista o Sr. Leandro confirmou o vínculo trabalhista com a Recorrente, e afirmou ter se apresentado voluntariamente à Recorrida temendo ficar desempregado, ao tomar conhecimento que a linha na qual trabalhava havia sido arrematada por outra empresa. Apresentou ainda o Aviso Prévio do Empregador, recebido por ele em 30.09.2019, concretizando o temor que o levou a Recorrida, e afirmou que os demais motoristas que trabalham para a Recorrente também foram notificados acerca da rescisão do contrato de trabalho.

Pois bem.

Em todo o corpo do Edital não é exigida das licitantes a comprovação de vínculo trabalhista entre os condutores e as empresas participantes. Ademais, exigir nesse primeiro momento tal comprovação violaria a jurisprudência pacificada pelo TCU, a qual diz o seguinte:

É ilegal a exigência, para participação em licitação, de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico com a empresa licitante.
Informativo de Licitações e Contratos n.º 160 – TCU

Em recente decisão, o referido questionamento retornou a pauta de julgamentos do colegiado, que reforçou tal posicionamento ao manifestar-se da seguinte forma:

A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato.



Acórdão nº 872/2016 – Plenário

Conhecendo dessas restrições, foi exigido das participantes que apenas indicassem, nesse primeiro momento, condutores plenamente capacitados a execução do objeto em tela, por meio da comprovação de curso específico para Formação de Condutores de Transporte Escolar (item 15.7, alínea 'b.5'), e ausência de infrações graves e/ou gravíssimas, ou infrações médias nos últimos 12 (doze) meses (item 15.7, alínea 'b.6'), exigências que foram atendidas por todos os condutores indicados pela Recorrida, entre eles o Sr. Leandro Vasconcelos da Silva.

Logo, esse tipo de comprovação somente poderá ser exigida após a celebração dos contratos administrativos correspondentes, pelo fiscal a ser designado para acompanhamento destes, de modo assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pelas contratadas, evitando assim futuras responsabilizações ao ente público municipal.

Deve-se ressaltar ainda que, em respeito ao interesse privado que envolve as relações de trabalho entre as empresas participantes e seu quadro funcional, não sendo estas de interesse do Poder Público, o próprio Edital previu a possibilidade de substituição desses condutores, desde que por outro que atenda igualmente às exigências do instrumento convocatório, tendo em vista que a Administração somente compete exigir que os serviços sejam prestados por profissional qualificado, não podendo se restringir a uma pessoa em específico para tal.

3.5. Da Planilha de Custos da Recorrida

Alega a Recorrente um suposto desacordo entre a planilha de custos apresentada pela Recorrida e às exigências do Edital, pugnando pela desclassificação da proposta apresentada. Fundamenta-se para tal no posicionamento do TCU, ao alegar que "... a Planilha de Custos e Formação de Preço não pode ser peça de ficção". Contudo, parece esquecer-se que o TCU já se posicionou em diversos julgados acerca da possibilidade de retificação das planilhas de custos apresentadas pelas participantes de quaisquer processos licitatórios. Trazemos então algumas dessas decisões:

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.

Acórdão 1.811/2014 – Plenário



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019.008.027

Em outro julgado, esse posicionamento foi reiterado, quando o órgão colegiado manifestou o seguinte:

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto.

Acórdão 2.546/2015 – Plenário

Em recente decisão, de modo a afastar definitivamente os questionamentos da Recorrente, a Corte de Contas nos trouxe o que segue:

9.4.1. as omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não ensejam necessariamente a antecipada desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública promover as adequadas diligências junto às licitantes para a devida correção das eventuais falhas, sem a alteração, contudo, do valor global originalmente proposto, em consonância, por exemplo, com os Acórdãos 2.546/2015, 1811/2014, e 187/2014, do Plenário do TCU;
TCU – Acórdão n.º 830/2018-Plenário

Embora tente caracterizar que os supostos erros na planilha apresentada pela Recorrida seriam suficientes para sua desclassificação, uma decisão desse tipo resultaria em dano grave ao entendimento sedimentado pelo Corte de Contas da União, que tem se posicionado no sentido que as normas que regem o processo licitatório devem sempre ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os participantes, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação. Trazendo ao caso em tela, esse mesmo órgão já se posicionou em sentido que o ônus decorrente dos erros na composição da planilha de custos devem ser suportados pela licitante, responsável pela formulação dos seus valores, e que tem pleno conhecimento daquilo que pode suportar. Para lastrear esse posicionamento, trago as seguintes deliberações da Corte de Contas da União, a saber:

[...] 52. Inicialmente, cabe esclarecer que alguns dos elementos integrantes da planilha de custos são variáveis, e dependem da característica e estrutura de custos de cada organização. Outros são decorrentes de lei ou acordos coletivos, sendo responsabilidade da licitante informá-los corretamente. **Caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei, e ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro.**

Acórdão TCU nº 963/2004 – Plenário.



Em outra decisão, o TCU manteve essa linha de pensamento, decidindo o seguinte:

"[...] O TCU, concordando com o entendimento do órgão, destacou que eventual erro na planilha teria de ser assumido pelo licitante. Segue o trecho do relatório da Decisão 577/2001 - Plenário, integralmente acatado no voto, que a representante expôs em suas alegações (fls. 11/13): [...] 'b) o mecanismo de convalidação previsto no edital é, a nosso ver, admissível. "Não há modificação dos valores globais da proposta, sempre respeitados, em qualquer hipótese. Ocorre que esse valor vem acompanhado de sua memória de cálculo, ou seja, da planilha demonstrativa dos componentes do custo, entre os quais alguns que decorrem de lei e de acordos coletivos. "Evidentemente espera-se não haver diferenças entre a informação posta na planilha e aquela exigida pela lei ou pelo acordo. Mas, e se houver? Só há duas alternativas, cuja validade cabe discutir:

"1ª) acata-se a proposta, mas o proponente tem que suportar o ônus do seu erro (que resulta em uma oferta menos competitiva, se o valor informado for maior que o exigido, ou em uma redução da margem de lucro inicialmente esperada, na situação inversa); ou

"2ª) desclassifica-se a proposta sumariamente, o que não deixa de ser uma medida drástica, se considerarmos que a licitação não é um fim em si mesma, mas meio para a Administração selecionar a oferta que lhe for mais vantajosa, dentro dos limites de atuação estabelecidos pelo legislador. Dentre essas alternativas, a [...] optou pela primeira: mantém a proposta, se verificar que, mesmo com a diminuição do lucro, a oferta ainda é exequível.

Essa decisão nos parece válida, já que:

"1º) o proponente continuará sujeito a cumprir a lei e os acordos firmados; sua declaração contida na planilha não tem a faculdade de afastar a incidência dessas obrigações; 2º) os valores globais propostos não poderão ser modificados; a proposta obriga o proponente, a quem cabe assumir as consequências de seus atos; e 3º) o procedimento previsto não fere a isonomia entre os licitantes [...]"

Acórdão TCU nº 1.791/2006 – Plenário

Fortalecendo o posicionamento já apresentado, trago o seguinte:

"(...) A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexecutáveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com consequências danosas à administração. No que se refere à inexecutabilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do



Estado espóliar o particular, tampouco miscuir-se em decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas. Por outro lado, cabe ao próprio interessado a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.
TCU – Acórdão 141/2008 – Plenário

Na mesma linha de pensamento, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, entende da seguinte forma:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. ERRO MATERIAL NA PROPOSTA. IRRELEVÂNCIA. O ERRO MATERIAL CONSTANTE DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO, FACILMENTE CONSTATÁVEL, NÃO É ÓBICE À CLASSIFICAÇÃO DA MESMA.

“44. Assim, embora esteja previsto no art. 48, I, da Lei 8.666/1993, que as propostas que não atendam as especificações contidas no ato convocatório da licitação devem ser desclassificadas, fato é que o rigorismo excessivo na apreciação das propostas vem sendo mitigado, com fulcro em outros princípios, tais quais os da proporcionalidade, da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

“45. Esse último princípio não pode ser afastado, no presente caso, sob a alegação de que malferiria o princípio da isonomia entre licitantes. Isso porque não se está falando em oportunizar apresentação de proposta de preços nova, por uma licitante, negando-se esse benefício à outra, mas apenas de correção de erros materiais, que não impactam no valor global da proposta.

“46. Ademais, diante de aparente conflito, não haveria que se mitigar o atendimento do melhor interesse da Administração, que, com a ampliação da competitividade, obteria proposta mais vantajosa.

“47. No caso avaliado, verifica-se que a rejeição da proposta da representante torna-se mais prejudicial ao interesse público, do que a sua manutenção, inobstante os erros apontados em seu conteúdo.

[...]

“71. Ao analisar os elementos constantes do processo, juntamente com as manifestações do MEC e da única licitante classificada na concorrência (itens 18-31 desta instrução), observou-se que a desclassificação da proposta da representante, por erros preenchimento da planilha, não encontrou amparo nos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do interesse preponderante da Administração nas contratações públicas.

“72. Os equívocos citados não foram substanciais, não alteraram o teor da proposta, nem tampouco o seu valor global, motivo pelo qual, sem razão afirmar-se que sua correção representaria oportunidade de apresentação de nova proposta, ferindo o princípio da igualdade entre os licitantes (itens 32-52 desta instrução).

(TJDF 5043398 DF, Relator: ANGELO PASSARELI, Data de Julgamento: 18/11/1999, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 09/02/2000 Pág.: 17)



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019.008.027

Logo, não há que se falar em desclassificação da proposta apresentada pela Recorrida, em especial se considerarmos que a Planilha de Custos possui caráter acessório, subsidiário em uma licitação:

6.5. Importante observar que a legislação a respeito dessa questão tem demonstrado que a planilha de custos e formação de preços é item acessório de análise das propostas apresentadas pelas licitantes durante o desenvolvimento dos pregões eletrônicos para a contratação de serviços continuados e que o ponto de crucial relevância está centrado nas propostas comerciais apresentadas pelas licitantes, cujo valor global não poderá ser majorado sob qualquer hipótese.

Acórdão n.º 10.604/2011 TCU 2ª Câmara

Outrossim, da análise das planilhas apresentadas pela Recorrida, identifica-se que esta apresentou percentual de BDI para todos os lotes arretados. BDI refere-se a Benefícios e Despesas Indiretas, podendo ser conceituado como “um percentual aplicado sobre o custo para chegar ao preço de venda a ser apresentado ao cliente” (Decisão nº 255/1999 – Plenário/TCU). Dentre os componentes utilizados para sua apuração, inclui-se o lucro. Logo, havendo dúvidas nesse sentido, deve-se simplesmente solicitar a Recorrida que apresente o detalhamento do BDI formulado para os lotes arrematados.

Importante ressaltar que o licitante pode apresentar a taxa de BDI que melhor lhe convier, desde que o preço proposto para cada item e, por consequência, o preço global não estejam em limites superiores aos preços de referência, conforme posicionamento do TCU, a saber:

“Cabe esclarecer que o entendimento preponderante é de cada particular poder apresentar a taxa que melhor lhe convier, desde que o preço proposto para cada item da planilha e, por consequência o preço global, não estejam em limites superiores aos preços de referência, valores estes obtidos dos sistemas utilizados pela Administração e das pesquisas de mercado, em casos de lacunas nos mencionados referenciais.”

Acórdão 2738/2015-Plenário

Registra-se que os valores apresentados pela Recorrida são inferiores àqueles definidos pelo Anexo I – Termo de Referência em todos os lotes arrematados.

Para encerrar o debate, a atuação dos agentes públicos deve sempre pautar-se no Princípio do Formalismo Moderado, conforme determinação da Corte da Contas da União, a saber:

No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019.008.027

extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.
TCU Acórdão 357/2015-Plenário

Conforme exposto, os agentes públicos devem sempre atuar com vistas a ampliação da competitividade da disputa, afastando os rigores formais que em nada agregam às contratações públicas, devendo sempre buscar a proposta mais vantajosa a administração e a economicidade nas suas aquisições, tendo em vista que os recursos públicos são limitados e devem ser empregados de forma racional pelos gestores.

A adoção das orientações exaradas pelo TCU não se faz uma faculdade pelos agentes públicos, mas sim uma obrigação imposta pela Súmula n.º 222, *in verbis*:

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por vezes, a Recorrente frisou em sua peça recursal que a presente licitação será custeada com recursos federais destinados à educação, de modo que, logicamente, a licitação não deve ser interpretada senão à luz do entendimento manifesto pela Corte de Contas da União, e o qual também é adotado pelos órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização da contratação em tela.

A atividade fiscalizatória é parte inerente e indissociável do serviço público como um todo, sendo exercida por diversos mecanismos e órgãos internos e externos que acompanham a execução das atividades pela Administração Pública. Logo, apesar de a Recorrente ter condicionado uma eventual representação aos órgãos de controle federal e estadual em caso de não acatamento do seu recurso, independente de qualquer tipo de manifestação sua, o presente processo será, indubitavelmente, auditado pela Controladoria Geral do Município – CGM, pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE, bem como pela Controladoria Geral da União – CGU.

Ademais, não deve essa Administração tolher de qualquer forma os direitos da Recorrente, que caso deseje, poderá tomar os caminhos administrativos e/ou judiciais que entender cabíveis. Causa surpresa, contudo, a utilização dos órgãos de fiscalização como uma espécie de mecanismo de intimidação aos agentes públicos responsáveis pela condução do procedimento em tela. Tal medida é utilizada pelas ditas “empresas aventureiras”, não sendo o tipo de conduta esperada de uma empresa com o porte da Recorrente.



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019.008.027

Aliás, assim como os entes públicos, a Recorrente também se submete a fiscalização dos órgãos de controle federais e estaduais, pois recebe recursos públicos deste e de outros municípios, e terá sua conduta avaliada, nesse procedimento inclusive, visto que a licitação é um ato público revestido pela dignidade do Estado.

4. DA DECISÃO

Diante dos fatos e fundamentos trazidos por ambas as licitantes, considerando o entendimento jurisprudencial pátrio e os normativos editalícios esculpido para a presente contratação, decide o Pregoeiro por conhecer do Recurso e, no mérito julgar **TOTALMENTE IMPROCEDENTE** o pleito da Recorrente, devendo ser mantida **HABILITADA** a empresa **VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA – EPP (CNPJ n.º 04.210.108/0001-60)** ao procedimento licitatório, por atender aos requisitos exigidos no Edital.

5. DA REMESSA DOS AUTOS À AUTORIDADE COMPETENTE

De acordo com o §4º do Artigo 109 da Lei n.º 8.666/93, o recurso será dirigido à Autoridade Superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar a sua decisão, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 05 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.

Neste caso, decidiu o Pregoeiro pela **IMPROCEDÊNCIA** do recurso interposto, mantendo-se a habilitação da empresa **VIAÇÃO ATLÂNTICO SUL LTDA – EPP (CNPJ n.º 04.210.108/0001-60)** aos lotes por ela arrematados.

Portanto, na dicção do artigo acima, caberá a Autoridade Competente, no caso a Sra. **ADRIANA ROCHA FONTES**, decidir sobre os recursos.

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

Estância/SE, 08 de Outubro de 2019.



ESTADO DE SERGIPE
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA
PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 2019.008.027

Caique Claro Silva
Pregoeiro/PME

Ratifico.

Estância/SE, 09/10/2019.

Adriana Rocha Fontes
ADRIANA ROCHA FONTES
Autoridade Competente