



CONCORRÊNCIA PÚBLICA 04/2017

OBJETO: CONCESSÃO de SERVIÇO PÚBLICO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE, ESTADO DE MINAS GERAIS, COM DISPONIBILIZAÇÃO DE SOFTWARE, EQUIPAMENTOS, SINALIZAÇÃO, MEIOS DE PAGAMENTO, MATERIAIS E MÃO DE OBRA.

Versam os autos sobre recursos administrativos interpostos contra o julgamento da proposta da licitante Merlos JR Empreendimentos LTDA proferido pela Comissão Permanente de Licitações, na data de 30/10/2017, a qual apresentou no ato da sessão pública a proposta mais vantajosa à administração pública, vindo-nos conclusos os autos para julgamento e decisão, o que fazemos em 22 laudas.

I. RELATÓRIO

Contra a decisão foi interposto recurso pelas licitantes **CENTRAL SERVIÇOS LTDA – EPP, DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO E REPRESENTAÇÃO LTDA – EPP e pela GCT – GERENCIAMENTO E CONTROLE DE TRÂNSITO S/A**, sendo apresentadas contrarrazões pelas licitantes **CENTRAL SERVIÇOS LTDA – EPP e MERLOS JR EMPREENDIMENTOS LTDA**, cujo relatório passamos a expor:

A) Das alegações do licitante **CENTRAL SERVIÇOS LTDA – EPP:**

A.1) Pleiteia a recorrente a desclassificação da proposta apresentada pela licitante classificada em primeiro lugar;

A.2) Afirma da necessidade da observância do instrumento convocatório, que é lei entre as partes. Nesse ponto, alega que a proposta deve apresentar todas as características técnicas e operacionais do sistema ofertado, de modo a permitir a perfeita e total compreensão do sistema ofertado e de seus funcionamentos;



A.3) Assim, a proposta apresentada pela referida licitante estaria a descumprir os termos editalícios, em especial as disposições do Projeto Básico (Anexo A);

A.4) Aduz que a licitante deixou de contemplar o modelo de videomonitoramento, ficando demonstrado que esta não possui tecnologia que não a contemplou em sua proposta;

A.5) Além disso, também menciona que não ocorreram as informações requeridas do subitem 7.8, devendo, pois, ser desclassificada;

A.6) Por fim, ressalta a necessidade de observância do instrumento convocatório, pugnando pela total procedência do recurso e, por conseguinte, pela desclassificação da proposta apresentada pela licitante Merlos JR Empreendimentos LTDA.

B) Das alegações do licitante **DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO E REPRESENTAÇÃO LTDA – EPP:**

B.1) O recorrente alega que, em análise da Ficha Cadastral Completa expedida pela JUCESP, a licitante vencedora não tem seu ramo de atividade a Operação de Estacionamento Rotativo em vias e logradouros públicos, mas somente a atividade de estacionamento de veículos;

B.2) Adicionalmente, ressalta que, apesar de se tratar de licitação do tipo menor preço (maior repasse ao Município), deve-se levar em consideração o melhor serviço ofertado;

B.3) Alega ainda que o valor constante de sua proposta financeira é de difícil execução, chegando, inclusive, a ser inexecutável;

B.4) Afirma a recorrida que solicitou esclarecimentos acerca da participação de EPP, que não foram respondidos;

B.5) Aduz que a empresa que ofereceu maior repasse não cumpriu disposições editalícias, tais como: não havia procuração dentro do envelope; não apresentação de quem assina o contrato; quantitativo de funcionário e forma de divulgação, colacionando doutrina e jurisprudências.

B.6) Por fim, pugna pela reforma da decisão proferida, permitindo que todas participantes apresentem seu sistema; que a empresa vencedora apresenta atividade compatível em seus atos constitutivos, ou, alternativamente, seja publicado novo edital



prevendo melhor plano de operação, administração e gestão, com avaliação parametrizada. Caso a decisão seja mantida, requer a remessa à autoridade superior.

C) Das alegações do licitante GCT – Gerenciamento e Controle de Trânsito S/A:

C.1) Alega a recorrente que é inadmissível que a empresa deixe de declarar ter pleno conhecimento das condições das vias e logradouros públicos e áreas destinadas à implantação e operação do objeto da Licitação, havendo, no caso, descumprimentos do item 7.6 e 7.8 do edital (que afirma a necessidade de constar em sua proposta o nome, RG e CPF do representante que assinará o contrato);

C.2) Ademais, afirma que não há na proposta financeira da licitante o detalhamento, a descrição e as características técnicas, operacionais e equipamentos que envolvem o sistema de videomonitoramento em tempo real para fiscalização, consoante itens 6.1.1.3 e 6.1.1.4 do Anexo A – Projeto Básico;

C.3) Aduz também que há ausência de detalhamento do número de agentes de fiscalização necessários e a forma prevista de atuação destes;

C.4) Por fim, quanto à licitante Merlos JR, alega que não há em sua proposta financeira o cronograma contendo as etapas de implantação.

C.5) Além disso, pugna também pela desclassificação da licitante Central Serviços LTDA, pelos motivos abaixo expostos.

C.5.1) Alega que a referida licitante apresentou de maneira incompleta a documentação relativa à proposta financeira, limitando-se a reproduzir, de forma literal, o texto constante do Projeto Básico (Anexo A), não havendo nela os seguintes itens: telas de sistema; diagramas de funcionamento; metodologias operacionais; modelos de relatórios, dentre outros, limitando-se, quanto aos equipamentos, a colocar fotos de equipamentos e a reproduzir o projeto básico;

C.5.2) Não houve, outrossim, atendimento do item 5.3.1 do edital, o qual especifica a necessidade mínima de vinte monitores;

C.5.3) Ademais, alega que não há em sua proposta memorial descritivo do sistema de administração e controle das vendas e arrecadação dos créditos de unidades de



estacionamento, bem como restou ausente o sistema de segurança dos dados e prevenção de fraudes;

C.6) Além disso, pugna também pela desclassificação da licitante BR – TIC Inovações e Tecnologia LTDA, pelos motivos abaixo expostos.

C.6.1) Alega que a citada licitante apresentou de maneira incompleta a documentação relativa à proposta financeira, em especial o item 7.6 do edital, não havendo, no caso: a) estimativa de custo de implantação, por especificar a quantidade de apenas onze monitores; b) a estimativa de custo operacional considera apenas onze monitores, ferindo o edital; c)

C.6.2) Aduz também que não há em sua proposta o detalhamento, a descrição, as características técnicas, operacionais e os equipamentos que envolvem o sistema de monitoramento;

C.7) Além disso, pugna também pela desclassificação da licitante TEC- Gold Sistema LTDA, pelos motivos abaixo expostos.

C.7.1) Alega que a citada licitante apresentou de maneira incompleta a documentação relativa à proposta financeira, em especial o item 7.6 do edital, não havendo a apresentação: a) do detalhamento, da descrição e das características técnicas e operacionais e os equipamentos que envolvem o sistema de monitoramento em tempo real; b) do sistema de segurança de dados e prevenção de fraudes; do número de agentes de fiscalização necessários e a forma prevista de atuação dos mesmos.

C.8) Além disso, pugna também pela desclassificação da licitante SINART Sociedade de Apoio Rodoviário e Turístico LTDA, pelos motivos abaixo expostos.

C.8.1) Alega que a citada licitante apresentou de maneira incompleta a documentação relativa à proposta financeira, em especial os itens 7.6 e 7.8 do edital, não havendo a apresentação: a) de nome, RG e CPF do representante que assinará o contrato; b) do detalhamento, da descrição e das características técnicas e operacionais e os equipamentos que envolvem o sistema de monitoramento em tempo real.

C.9) Por fim, menciona julgados que dizem respeito ao atendimentos das regras editalícias, pugnando pela reforma da decisão que classificou as empresas mencionadas acima.



D) DAS CONTRARRAZÕES da licitante **Central Serviços LTDA:**

D.1) Alega que cumpriu todas as condições previstas no edital, em especial as seguintes alegações da licitante CGT, afirma que:

D.1.1) Sua proposta apresentou todos os requisitos técnicos exigidos no instrumento convocatório constante do item 16 de suas alegações;

D.1.2) Sua proposta apresentou todos os requisitos técnicos exigidos no instrumento convocatório constante do item 17 de suas alegações, sendo que a licitante estaria supostamente deturpando as condições editalícias;

D.1.3) Adicionalmente, jamais foi solicitado foto de qualquer aparelho ou relatório, pedindo somente descrição conceitual e teórica;

D.1.4) Sua proposta apresentou todos os requisitos técnicos exigidos no instrumento convocatório constante dos item 18 e 19 de suas alegações, sendo que: a) o número de 11 monitores leva em consideração o quantitativo atual de 1000 vagas, sendo que o número de 20 se refere à estimativa de futura contratação (1800 vagas);

D.1.5) Sua proposta apresentou todos os requisitos técnicos exigidos no instrumento convocatório constante dos item 20, 21, 22 e 23 de suas alegações, de modo que: a) sua proposta descreve em aproximadamente 30 folhas um amplo e extenso memorial contemplando todas exigências editalícias; b) que todas as exigências estão cumpridas, sendo que a requerente se de objetivos deturpados em sua peça.

D.2) Por fim, pugna pela manutenção da decisão que classificou sua proposta.

E) DAS CONTRARRAZÕES da licitante **Merlos JR Empreendimentos LTDA:**

E.1) Das razões ao recurso apresentado pela licitante Dinâmica Administração e Representação LTDA EPP:

E.1.1) Aduz que as exigências quanto à compatibilidade ao objeto licitado, o edital estabelece as condições (mínimas) de participação, não estando a compatibilidade com o objeto licitado entre os requisitos de participação. Além disso, conforme cláusula segunda de seu objeto social, consta a elaboração de projeto, implantação, fornecimento, montagem, operacionalização e administração de sistema de estacionamento rotativo público ou privado;



E.1.2) Quanto à comprovação de inscrição e de situação cadastral, há a menção à atividade de estacionamento de veículos, mencionando, adicionalmente, dois atestados de capacidade técnica emitidos pelas Prefeituras Municipais de Xaxim e de Concórdia;

E.1.3) Em relação à inexecuibilidade do objeto, afirma que seu preço é exequível e cabe o ônus da prova a quem alega;

E.1.4) Menciona também que foi apresentada procuração às fls. 244 do processo;

E.1.5) Afirma a recorrente que a declaração de responsabilidade (anexo D) foi apresentada em documento equivocado, uma vez que constou o envelope de habilitação; adicionalmente, alega que a não apresentação do quantitativo de funcionários e a forma de divulgação em sua proposta não é motivo plausível para desclassificação;

E.2) Das razões ao recurso apresentado pela licitante Central Serviços LTDA EPP:

E.2.1) Aduz a recorrente que apresentou as características técnicas operacionais e os equipamentos que envolvem o sistema de videomonitoramento às fls. 456 a 474;

E.2.2) Afirma que, às fls. 244 e 455, a recorrente comprovou que sua proposta foi devidamente assinada por seu supervisor do contrato, além de tais dados terem sido apresentados ao longo do processo;

E.2.3) Alega a recorrente que a declaração de responsabilidade (anexo D) foi apresentada em documento equivocado, uma vez que constou o envelope de habilitação; adicionalmente, alega que a não apresentação do quantitativo de funcionários e a forma de divulgação em sua proposta não é motivo plausível para desclassificação;

E.3) Das razões ao recurso apresentado pela licitante GCT Gerenciamento e Controle de Trânsito S/A:

E.3.1) Aduz a recorrente que apresentou as características técnicas operacionais e os equipamentos que envolvem o sistema de videomonitoramento às fls. 456 a 474;

E.3.2) Alega que, às fls. 244 e 455, a recorrente comprovou que sua proposta foi devidamente assinada por seu supervisor do contrato, além de tais dados terem sido apresentados ao longo do processo;

E.3.3) Por fim, declara a recorrente que a declaração de responsabilidade (anexo D) foi apresentada em documento equivocado, uma vez que constou o envelope de



habilitação; adicionalmente, alega que a não apresentação do quantitativo de funcionários e a forma de divulgação em sua proposta não é motivo plausível para desclassificação;

É o relatório.

Decido.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

De início, verifico que estão presentes os pressupostos de admissibilidade recursal (tempestividade, interesse e legitimidade), tendo sido o recurso e as contrarrazões interpostos dentro do prazo legal, nos termos do art. 109 da Lei 8.666/93.

No entanto, quanto às razões apresentadas pela licitante Central Serviços LTDA – EPP, vê-se que esta às fls. 865 a 885 apresentou suas razões recursais na data de 06/11/2017, sendo que na data de 09/11/2017, apresentou novas razões, que podem ser verificadas às fls. 886 a 902. Assim, resta o último recurso coberto pela preclusão consumativa.

Contudo, tal fato não impossibilita a administração pública de proceder à análise das razões apresentadas pela licitante, uma vez que, nos termos do art. 43, §3º, da Lei 8.666/93 “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”. Nesse sentido, aliás, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

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



Por outro lado, observadas as razões e contrarrazões constantes dos autos, tem-se, *a priori*, que o regular processamento do certame deve se dar com vistas à garantia do princípio constitucional da isonomia e à obtenção da proposta mais vantajosa, o que se dá com o cumprimento das exigências editalícias e com o julgamento mediante padrões objetivos, nos termos da Lei 8.666/93, *in verbis*:

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. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Nesse sentido, todas as decisões adotadas pela Administração Pública no decorrer do processo licitatório devem se traduzir em um julgamento imparcial, neutro e objetivo, não podendo se distanciar dos termos constantes do instrumento convocatório, o qual é lei entre as partes. A jurisprudência do STF tem sido enfática no sentido de que:

Agravo Regimental. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança. Administrativo. Licitação. Edital. Impossibilidade de Ampliação do Sentido de suas Cláusulas. Art. 37, XXI, CB/88 e arts. 3º, 41 e 43, V, da Lei n. 8.666/93. Certidão Eleitoral. Prazo de Validade. Classificação do Recorrente e das Empresas Litisconsortes Passivas. existência de Violação a Direito Líquido e Certo. 1. A administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital [art. 37,



XXI, da CB/88 e arts. 3º, 41 e 43, V, da Lei n. 8.666/93], sendo-lhes vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais do que nelas previsto. 2. As certidões de quitação das obrigações eleitorais, na ausência de cláusula do instrumento convocatório ou de preceito legal que lhes indique prazo, presumem-se válidas até a realização de novo pleito. 3. A habilitação das empresas litisconsortes passivas no certame, com o recorrente, não causa qualquer lesão a direito líquido e certo. 4. Agravo regimental a que se nega provimento." (AgRg no RMS nº 24.555/DF, 1ª T., rel. Min. Eros Grau, j. em 21.02.2006, DI de 31.03.2006) – grifos acrescentados.

Nesse diapasão, o procedimento licitatório constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.

Assim sendo, a Administração Pública está vinculada estritamente aos termos constantes do edital, notadamente pelo fato de que está regida pelo princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CRFB/88), além de esta não poder descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada (art. 41, Lei 8.666/93).

Todavia, se, por um lado, a Administração Pública está vinculada aos termos constantes do edital, por outro, tem-se que o instrumento convocatório e as cláusulas e condições editalícias não podem ser interpretadas de modo a restringir o caráter competitivo do certame¹.

¹ Nesse sentido, é interessante a análise do Informativo do TCU nº 06 a respeito das licitações e contratos, in verbis: "**Princípio da vinculação ao instrumento convocatório x princípio do formalismo moderado.** Representação formulada ao TCU apontou possíveis irregularidades na Concorrência Internacional n.º 004/2009, promovida pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) com vistas à contratação de serviços de fornecimento de oito Veículos Leves Sobre Trilhos – VLTs, para a Superintendência de Trens Urbanos de Maceió. Após terem sido considerados habilitados os dois participantes do certame (um consórcio e uma empresa), o consórcio interpôs recurso, por entender que a empresa teria descumprido a exigência editalícia quanto ao registro ou inscrição na entidade profissional competente, ao apresentar "Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica", emitida pelo CREA/CE, inválida, "pois continha informações desatualizadas da licitante, no que concerne ao capital e ao objeto social". Após examinar as contrarrazões da empresa, a comissão de licitação da CBTU decidiu manter a sua habilitação, sob o fundamento de que a certidão do CREA "não tem o fito de comprovação de capital social ou do objeto da empresa licitante, o que é realizado mediante a apresentação do contrato social devidamente registrado na Junta Comercial". Para o representante (consórcio), o procedimento adotado teria violado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pois a comissão de licitação habilitara proponente que "apresentou documento técnico em desacordo com as normas reguladoras da profissão, sendo, portanto, inválido, não tendo o condão de produzir qualquer efeito no mundo jurídico". Cotejando o teor da certidão emitida pelo CREA/CE em favor da empresa habilitada, expedida em



Isso porque o formalismo exacerbado pode causar lesão ao interesse público, fazendo com que as propostas mais vantajosas à Administração Pública sejam desclassificadas em prol de exigências que ultrapassam aqueles requisitos atinentes às necessidades públicas. Por derradeiro, entende-se que, além da qualidade dos produtos e serviços, o Poder Público deve sempre primar pela competitividade entre os licitantes, uma vez que, quanto maior for a competição, maiores as chances de a Administração Pública obter uma proposta mais vantajosa aos seus interesses². Nesse sentido, aliás, é importante mencionar o princípio da competitividade esculpido em nossa Carta Maior:

Art. 37, XXI, CF/88: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os

05/03/2009, com as informações que constavam na “18ª Alteração e Consolidação de Contrato Social” da aludida empresa, datada de 30/07/2009, constatou o relator que, de fato, “há divergências nos dados referentes ao capital social e ao objeto”. No que tange ao capital social, “houve alteração de R\$ 4.644.000,00 para R\$ 9.000.000,00”, e no tocante ao objeto, “foi acrescentada a fabricação de veículos ferroviários ou sobre pneus para transporte de passageiros ou cargas, bem como a sua manutenção, assistência técnica e operação”. Ponderou o relator que embora tais modificações não tenham sido objeto de nova certidão, seria de rigor excessivo desconsiderar o efetivo registro da empresa no CREA/CE, entidade profissional competente, nos termos exigidos no edital e no art. 30, I, da Lei n.º 8.666/93, até porque tais modificações “evidenciam incremento positivo na situação da empresa”. Acompanhando a manifestação do relator, deliberou o Plenário no sentido de considerar a representação improcedente. **Acórdão n.º 352/2010-Plenário, TC-029.610/2009-1, rel. Min-Subst. Marcos Bemquerer Costa, 03.03.2010”**.

² É o entendimento dominante da jurisprudência: “ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. CAPACITAÇÃO TÉCNICA. DOCUMENTO NOVO. NULIDADE DO CERTAME. INOCORRÊNCIA. 1. A realização de diligências pela Comissão de Licitação para esclarecimento de documentos constantes nas propostas de habilitação não viola o artigo 43, §3º, da Lei 8.666/93. Precedente do STJ. Hipótese em que a Comissão de Licitação requereu complementação de informações em atestado de capacitação técnica para a realização do serviço objeto da licitação. 2. A licitação consiste em processo administrativo que visa à escolha do futuro contratante que apresente a melhor proposta. Não se constitui em corrida de obstáculos cujo vencedor é o participante mais veloz. Acima do interesse privado dos participantes em vencer o certame sobrepõe o interesse público a ser perseguido pela Administração Pública. Daí que há de ser assegurado tanto quanto possível a maior competitividade do certame. Neste quadro, **a exclusão de licitante sob alegada irregularidade formal é medida que põe o interesse privado dos demais licitantes acima do interesse público**. Recurso desprovido. (Apelação e Reexame Necessário N° 70012083838, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 28/07/2005) “ – grifos no original.



concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações – grifos.

Nesse diapasão, aliás, vem entendendo a jurisprudência que:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. EDITAL. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS EM LÍNGUA PORTUGUESA. REQUISITO NÃO CUMPRIDO PELA LICITANTE DECLARADA VENCEDORA DO CERTAME. OPÇÃO DA AUTORIDADE POR REGRA EDITALÍCIA QUE AUTORIZA RELEVAR ASPECTOS FORMAIS. PRESERVAÇÃO DA FINALIDADE DO CERTAME. ADEQUAÇÃO DA POSTURA ADMINISTRATIVA. CONDIÇÃO QUE EM NADA CONTRIBUI PARA O OBJETO DA LICITAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL QUE DEVE ESTAR EM CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO - DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. As formalidades do edital devem ser examinadas segundo a utilidade e finalidade e, ainda, sem se olvidar do princípio da razoabilidade. A interpretação do edital sob a luz dos princípios que permeiam o procedimento licitatório não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do certame, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta. Na hipótese de erro no edital, que se constitui em exigência meramente formal e vazia de conteúdo significativo, a observância do requisito pode ser dispensada pela comissão julgadora, quando expressamente



prevista essa possibilidade no edital. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. MANDADO DE SEGURANÇA Nº 326.162-1) – grifos no original.

Neste sentido é conveniente trazer à baila também os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que também regem a licitação e, para tanto, socorremo-nos das precisas lições de Marçal Justen Filho:

*A Administração está constrangida a adotar alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e seus fins. Não seria legal encampar decisão que impusesse exigências dissociadas da realidade dos fatos ou condições de execução impossível. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. A medida limite é a salvaguarda dos interesses públicos e privados em jogo. Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger. **Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância dos defeitos. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do Edital devem ser interpretadas como instrumentais.** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2000) – grifos no original.*

Ora, não há como negar que a finalidade maior do processo licitatório é a aquisição da melhor proposta a ser obtida pelo Poder Público, mediante disputa a ser desenvolvida entre interessados, que devem ser tratados, em todo o decorrer do certame, de forma isonômica. Logo, o princípio da competitividade é verdadeiro instrumento potencializador desta finalidade. Afinal, sabemos, quanto maior o número de competidores, maior, em tese, as chances em se obter proposta que atenda aos anseios da Administração Pública.



De início, é importante verificar o cumprimento das disposições editalícias por parte da licitante declarada vencedora do certame, no caso, a empresa Merlos JR Empreendimentos LTDA. A respeito da Declaração do Anexo D (declaração de responsabilidade), verificamos que o referido documento não constou nos documentos atinentes à proposta financeira. Apesar das alegações da licitante e da foto juntada em suas contrarrazões às fls. 06/08/05 de que teria juntado tal documento no envelope de habilitação, como houve a inversão das fases de habilitação e julgamento, nos termos do art. 18-A da Lei 8.987/95, deixaremos, nos termos do art. 43, §3º e da jurisprudência do TCU³, para verificar a veracidade quando da abertura dos documentos de habilitação.

Além disso, conforme disposições editalícias:

26.9. A participação nesta licitação, em qualquer de suas fases, implica a plena aceitação de todas as suas cláusulas e condições” – grifos.

Desse modo, como o próprio instrumento convocatório traz a implicação de que a participação no procedimento licitatório implica na plena aceitação de todas as suas cláusulas, a apresentação do Anexo D na proposta financeira constitui mera formalidade, fato que não é capaz de implicar na desclassificação do licitante. Isso porque se o procedimento licitatório se caracteriza pela garantia da proposta mais vantajosa ao interesse público e a garantir a ampla competitividade, o desatendimento de exigências e condições que já constam do próprio procedimento licitatório não podem servir de amparo para inabilitação dos licitantes⁴. Nesse sentido:

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

⁴ Conforme preceitua o professor Carlos Pinto Coelho Mota em sua obra Eficácia nas Licitações e Contratos - Estudos e Comentários às Leis 8666/93 e 8987/95: “Falhas formais, portanto, são aquelas decorrentes de atos impróprios, ilegais, praticados pela Administração ou por parte de quem com ela se relaciona, mas que não afetem ou digam respeito ao seu conteúdo, isto é, como o próprio nome diz, são de mera forma. Não maculam a essência do ato praticado ou da manifestação realizada. (...). Uma falha formal identificada na documentação ou proposta dos licitantes, por exemplo, não significa que o licitante deva ser inabilitado ou a sua proposta desclassificada”.



Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências. (Acórdão 2302/2012-Plenário).

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 extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrado (Acórdão 357/2015, Plenário).

Do mesmo modo, ficam superadas alegações de que houve descumprimento do item 7.8 do edital, uma vez que, além de mera formalidade, há vários documentos no processo que demonstram a presença de tais documentos, em especial às fls. 244 (que, aliás, consta o documento de procuração) e 455. Por isso, também é indevida a desclassificação da licitante SINART Sociedade de Apoio Rodoviário e Turístico LTDA. Conforme entende o Superior Tribunal de Justiça (STJ):

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. 1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta. 2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local



preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes. 3. Segurança concedida. (MS 5869/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/09/2002, DJ 07/10/2002, p. 163) – grifos.

No que se refere ao cumprimento do item 7.6 “B” do edital “b) sistema de operação, controle, fiscalização, incluindo número de agentes de fiscalização necessários e forma prevista de atuação dos mesmos, e coleta dos dados de utilização das vagas de estacionamento rotativo”. Sobre tal informação, relevante também constatar o Projeto Básico (Anexo A), que prescreve que:

6.3.1 A Concessionária deverá utilizar Monitores à razão de, no mínimo, 01 (um) monitor por cada grupo de 90 (noventa) vagas de automóveis.

Monitor é o funcionário que se incumba da tarefa de orientação aos usuários e do levantamento de suposta irregularidade de estacionamento, que comunicará através imagens de vídeo “on-line” os veículos em situação irregular para a Central de Controle Operacional – CCO, onde as imagens serão exibidas aos Agentes de Trânsito que, confirmando a situação de irregularidade, emitirão os autos de infração.

6.3.2 A Concessionária deverá contratar um profissional responsável pela Coordenação dos trabalhos dos Monitores, a razão de 01 (um) Coordenador para cada 20 (vinte) monitores.

A despeito da existência de projeto básico e planilhas corretamente definidas pela administração, há que se considerar que esta não detém todo o conhecimento acerca da atividade que pretende contratar, o que gera o fenômeno denominado de “assimetria de informações”. Sobre o tema, afirma Marçal Justen Filho:



Um dos postulados da economia consiste em que a parte que recebe uma prestação não dispõe do conhecimento que é detido por aquele que efetivamente a executa. A isso se denomina de assimetria de informações. Em síntese, a parte que executa a prestação adquire conhecimento que não são trazidos ao público e que se constituem numa espécie de segredo comercial (JUSTEN FILHO, 2014, p. 191).

Logo, não se pode desconsiderar que a elaboração do projeto básico carece de previsão de soluções comerciais aliadas a vantagens competitivas que advém da *expertise* do licitante, o que certamente é decisivo para a contratação mais vantajosa, com a redução de custos a serem desembolsados pelo poder público. E tal como afirma o festejado, a adoção de planilha por parte da Administração não elimina a autonomia privada (JUSTEN FILHO, 2014, p. 192).

Adicionalmente, o edital de licitação dispõe que:

14.2. Caso a Concessionária tenha interesse em subcontratar partes da obra, a mesma deverá informar ao representante da Concedente sua intenção em fazê-lo, indicando qual o trabalho a ser subcontratado e os nomes das empresas, devendo as mesmas serem previamente aprovadas.

Assim, verifico às fls. 467 que a empresa apresentou planilha detalhada a respeito de fiscais de monitores. Apesar de a indicação do número de agentes de fiscalização necessários constar do instrumento editalício, é certo que se a licitante pode subcontratar partes da obra, inclusive funcionários de terceiros, não faz sentido exigir que esta apresente o número mínimo de fiscais, já que esta possui a *expertise*, conforme a teoria da assimetria das informações, não sendo tal exigência apta à desclassificação⁵. Conforme entendimento do TJMG:

⁵ É o entendimento da jurisprudência pátria e sentido similar: "AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. PROPOSTA. TOTALIDADE DOS VALORES COTADOS INFERIOR AOS APRESENTADOS PELA IMPETRANTE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. LIMINAR INDEFERIDA. A existência de equívoco no cálculo do adicional de



Reexame necessário - Apelações cíveis - Mandado de segurança - Licitação - Instrumento convocatório - Observância - Dados técnicos de equipamento - Complementação de informações - Possibilidade - Inabilitação - Impossibilidade - Formalismo moderado - Sentença confirmada - Recursos voluntários - Prejudicados.

1. Embora a Administração Pública e os licitantes estejam vinculados ao instrumento convocatório (artigo 3º, Lei 8.666, de 1993), referida vinculação não implica na adoção de formalidades excessivas ou desnecessárias pela comissão licitante.

2. O formalismo desmedido não pode prejudicar o processamento das licitações e as contratações públicas, devendo a interpretação das normas editalícias buscar a ampliação da competitividade entre os interessados a fim de alcançar com êxito o contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

3. A mera correção formal das informações de equipamento exigido pelo edital, além do prazo de apresentação da proposta, não enseja irregularidade capaz de desclassificar o licitante. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0145.14.053015-8/002, Relator(a): Des.(a) Marcelo Rodrigues, 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/10/2016, publicação da súmula em 09/11/2016) – grifos no original.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas da União tem afirmado inclusive que:

insalubridade e de tributo não tem o condão de invalidar a proposta considerada como a vencedora se, readequados os termos, ainda assim apresenta a proposta mais vantajosa para a Administração. Precedentes do TJRGS e STJ. Agravo de instrumento desprovido. (Agravo de Instrumento Nº 70012592739, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 29/09/2005)” – grifos. Nesse sentido, aliás, há prazos de cronogramas de implantação, que devem ser cumpridos pelos licitantes e submetidos à anuência da Administração Pública, *in verbis*: “3.1. A Proponente deverá apresentar seus prazos de fornecimento e de instalação, considerando que o prazo máximo para a implantação da fase inicial, será de até 30 (trinta) dias do recebimento da Ordem de Serviço da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT. 3.2. Dentro de 30 dias antes do início da execução do objeto, deverá ser realizada pela Concessionária campanhas de divulgação e esclarecimento à população, informando sobre o novo sistema, datas de início de funcionamento, formas de aquisição dos meios de pagamento, etc. Essa campanha de divulgação deverá ser proposta pela Concessionária e submetida à aprovação prévia da Concedente. 3.3. O prazo contratual somente será revisto quando seu descumprimento estiver embasado nos motivos de força maior, caso fortuito, greves ou por motivos imputáveis ao Concedente. 3.4. Ocorrendo necessidade de alteração do prazo, com base nos motivos previstos no subitem anterior, tal fato deverá ser objeto de comunicação expressa da Concessionária ao Concedente, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis a partir do fato gerador. 3.5. No prazo máximo de 30 (trinta) dias após a assinatura do Contrato deverão ser elaborados pela Concessionária e submetidos à anuência do Concedente, os projetos de sinalização, alteração física do sistema viário e implantação dos equipamentos nos locais pré-determinados, bem como o cronograma definitivo da primeira fase de implantação do sistema.



Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios. (Acórdão 119/2016-Plenário).

No que se refere às características técnicas operacionais e os equipamentos que envolvem o sistema de videomonitoramento em tempo real, apresentação do esquema de divulgação, dentre outros, verificamos que as características do sistema se encontram presentes às fls. 456 a 474, em especial no item “apresentação das características técnicas e operacionais do sistema ofertado”. Além do mais, no item “Central de Controle Operacional”, às fls. 462, a licitante Merlos JR Empreendimentos LTDA apresentou as características atinentes à “*Infraestrutura disponível para os Agentes de Trânsito visualizar “on-line” imagens de infrações (videomonitoramento), permitindo a adequada identificação de veículos irregulares, para a correta autuação nos termos da legislação de trânsito [...]*” – grifos, bem como às fls. 471, ao dispor que “*A empresa dispõe de uma ferramenta completa de **monitoramento, fiscalização e gerenciamento** de estacionamento rotativo através da internet, e Smartphones com efetivo suporte técnico [...]*” – grifos. Posto isso, também reputamos indevida a desclassificação das licitantes Central Serviços LTDA e BR – TIC Inovações e Tecnologia LTDA.

Além de todo o aqui exposto e alegado, o Tribunal de Contas da União compreende possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame, desde que tal fato não resulte em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes.

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).

Recentemente, ao analisar hipótese semelhante, o TCU indicou ser dever da Administração a promoção de diligências para o saneamento de eventuais falhas na proposta e reafirmou a impossibilidade de o licitante majorar o valor inicialmente proposto:



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).

Demais disso, aos órgãos e entidades subordinados à disciplina das instruções normativas editadas pelo Mpog, a IN nº 02/2008 dispõe expressamente, em seu art. 29-A, §2º, que “erros no preenchimento da planilha não são motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a Planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e desde que se comprove que este é suficiente para arcar com todos os custos da contratação”.

De mais a mais, o cronograma de implantação deve ser, no prazo máximo de trinta dias da assinatura do contrato, submetidos à anuência da Administração Pública, de modo que tal fato será analisado em momento posterior pela licitante que apresentar a melhor proposta ao Poder Público, conforme disposição editalícia constante no item 3.5⁶ do edital⁷.

Por outro giro, em análise à ficha cadastral da licitante Merlos JR Empreendimentos LTDA, percebe-se que a respeito de ter atividade pertinente com o objeto a ser licitado, a cláusula segunda de seu objeto social prevê que “*A sociedade tem como objeto social: Elaboração de projeto, implantação, fornecimento, montagem, operacionalização e administração de sistema de estacionamento rotativo público ou privado [...] – grifos.* Ademais, ainda que não constassem tais informações, dentre as condições de participação do

⁶ 3.5. No prazo máximo de 30 (trinta) dias após a assinatura do Contrato deverão ser elaborados pela Concessionária e submetidos à anuência do Concedente, os projetos de sinalização, alteração física do sistema viário e implantação dos equipamentos nos locais pré-determinados, bem como o cronograma definitivo da primeira fase de implantação do sistema.

⁷ Isso porque a Administração Pública deve primar sempre pela busca do interesse público que permita a proposta mais vantajosa à sociedade: “[...]As formalidades do edital devem ser examinadas segundo a utilidade e finalidade e, ainda, sem se olvidar do princípio da razoabilidade. **A interpretação do edital sob a luz dos princípios que permeiam o procedimento licitatório não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do certame, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.** Na hipótese de erro no edital, que se constitui em exigência meramente formal e vazia de conteúdo significativo, a observância do requisito pode ser dispensada pela comissão julgadora, quando expressamente prevista essa possibilidade no edital. (TJPR, MANDADO DE SEGURANÇA Nº 326.162-1)” – grifos.



item 05 do edital, não consta ter objeto compatível com o licitado entre as exigências, de modo que a Administração Pública não pode criar condições não previstas no instrumento convocatório, pois deve primar sempre pelo princípio constitucional da (maior) competitividade entre os licitantes.

Alegou-se, também, que a proposta apresentada pela licitante classificada em primeiro lugar é inexequível. Nesse aspecto, a Lei de Licitações, em seu art. 48, inciso II, prevê a desclassificação de propostas contendo preços inexequíveis, assim considerados aqueles que *“não se revelam capazes de possibilitar a alguém uma retribuição financeira mínima (ou compatível) em relação aos encargos que terá de assumir contratualmente”*. Tendo em vista a repercussão do reconhecimento da inexequibilidade de determinada proposta, o legislador previu a possibilidade de que o licitante, previamente a eventual desclassificação em razão de aparente preço inexequível, possa demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

Tal possibilidade encontra-se prevista na parte final do art. 44, § 3º e tem aplicabilidade pacificamente reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, conforme entendimento já consolidado na Súmula de nº 262 de seguinte teor: *“O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta”*. A fim de que a prerrogativa deferida ao licitante possa ser exercida de modo eficaz, necessário se faz que os parâmetros a partir dos quais será aferida a inexequibilidade sejam de seu conhecimento, do que decorre que tais parâmetros devem estar devidamente descritos em edital, obrigatoriedade que, ademais, decorre do art. 40, VII da Lei de Licitações⁸.

Ainda, de modo a viabilizar o pleno exercício do direito de impugnação pelo licitante, impõe-se à Administração o dever de explicitar os motivos que a levaram a concluir pela inexequibilidade de determinada proposta, uma vez que, apenas ciente do juízo efetivado por aqueles responsáveis pelo julgamento/desclassificação, poderá o licitante demonstrar que a decisão não apreciou adequadamente o conteúdo de sua proposta.

⁸ Nos termos da jurisprudência do TCU, não cabe ao pregoeiro ou a comissão de licitação declarar a inexequibilidade da proposta da licitante, mas facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade das suas propostas”. Acórdão TCU nº 559/2009 – Primeira Câmara



Desse modo, caso a proposta apresentada pela licitante não seja viável, estará este sujeita às penalidades cabíveis.

Em diligência realizada por esta Comissão Permanente de Licitação (art. 43, §3º), em contato com o servidor da Secretaria de Trânsito, Sr. Thiago Silva, do Município de Arujá – SP, local em que a licitante Merlos JR Empreendimentos LTDA presta serviços, cujo repasse ao citado Município é de 36,5%, verificou-se que não há problemas quanto à execução dos serviços prestados, sendo, pois, os serviços exequíveis. O mesmo entendimento pode ser aplicado às demais licitantes.

Nesse aspecto, constamos que três licitantes – Merlos JR Empreendimentos LTDA, Central Serviços LTDA – EPP, BR – TIC Inovações Tecnológicas LTDA, apresentaram propostas de repasse superiores a 30%, de modo que não há que se falar em propostas inexequíveis.

III. DO DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, a qual passa a integrar esta decisão, decido:

- i) Pelo conhecimento e processamento dos presentes recursos e contrarrazões;
- ii) Pela manutenção da classificação dos licitantes constantes da Ata da Sessão Pública de fls. 860/862;
- iii) Por derradeiro, pelo envio dos autos à Autoridade Superior para decisão final.

PUBLIQUE-SE E INTIME-SE

Pouso Alegre, 23 de novembro de 2017.



DANIELA LUIZA ZANATTA
PRESIDENTE DA CPL

LUIZ CARLOS DE OLIVEIRA
MEMBRO DA CPL

ADRIANA MARA DOS SANTOS
MEMBRO DA CPL