



RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

PREGÃO ELETRÔNICO nº 020/2024-PE

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 0612001-2024SEUDC

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO ENSINO BÁSICO, JUNTO A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IRACEMA/CE.

Trata-se de Recurso Administrativo em face a Decisão na fase de habilitação do Pregão Eletrônico nº 001-2025 apresentada pela empresa **RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS ME**, com nome fantasia **REPASSE DO VALE**, devidamente inscrita no CNPJ sob o n.º 37.658.271/0001-49, na plataforma Bolsa de Licitações do Brasil – BLL, na qual requereu a reforma da decisão prolatada na fase de habilitação, por ter sido desclassificada em decorrência do não atendimento ao item 6.5.1 do Edital.

I - DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Antes de ingressar propriamente no mérito, cabe analisar o requisito de admissibilidade do respectivo Recurso Administrativo.

Cumpra asseverar que se trata-se de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico e, portanto, regido pela Lei nº 14.133/2021 e Decreto nº 10.024/19.

A previsão de apresentação de recursos junto ao certame, além da previsão legal, está especificamente prevista no item “10. DOS RECURSOS” do citado edital, havendo previsão com relação a interposição de recursos por parte dos licitantes, referente ao julgamento da proposta de preço, da habilitação ou inabilitação de licitantes, da anulação ou revogação da licitação.

Mais especificamente, o item 10.2 estabelece que quando o recurso apresentado tratar de impugnação relacionado ao ato de habilitação de proposta do licitante, como observado no presente caso, a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, nos estritos termos do que determinam as alíneas “a” e “b” do item referido.

Já o item 10.2.1 do Edital estabelece que, as razões recursais em face a decisão que julgar a fase de habilitação, devem ser apresentadas no prazo de até 03 (três) dias úteis, contados a partir da data de intimação da decisão da fase de habilitação.

Sendo assim, analisando a documentação relacionada ao certame, a empresa Recorrente manifestou a intenção de recorrer em 24/01/2025, logo após a declaração de desabilitação no certame em questão, dentro do prazo do edital (10 minutos), interpondo e apresentando as razões recursais em 27/01/2025.

Portanto, em sede de admissibilidade, foram preenchidos, por parte da Recorrente, os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade, com fundamento na 14.133/2021, sendo considerado **ADMITIDO** o recurso, passando-se a partir desse momento, a análise do mérito.

II – DAS RAZÕES RECURSAIS

Em apertada síntese, a Recorrente discorre acerca da sua inabilitação ante o não cumprimento da exigência estabelecida nas alíneas “c” e “d” do item 6.5.1 do Edital em epígrafe, referente ao atestado de capacidade técnica apresentado, requerendo a sua habilitação, sob a alegativa de que o



citado atestado estaria cumprindo as exigências editalícias, conforme o artigo 67 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, a Recorrente ainda apresentou argumentos relacionados a possibilidade de realização de diligências, mencionando ainda a questão dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e do formalismo moderado, fez juntar também alguns dispositivos legais, algumas doutrinas e jurisprudências de Cortes de Contas afirmou o excesso de formalismo durante o procedimento licitatório, requerendo a reforma da decisão e a habilitação no certame, alegando ainda a seleção da proposta mais vantajosa e a economia para os cofres municipais.

Assim, no intuito de dirimir os possíveis equívocos em relação ao Pregão Eletrônico acima citado no que diz respeito ao cumprimento das exigências constantes no item 6.5.1, o Pregoeiro do Município de Iracema/CE, apresenta a resposta ao Recurso Administrativo apresentado pela empresa RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS ME.

III - DA ANÁLISE DE MÉRITO

A) DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou edital preceitua que a Administração Pública deve consolidar as regras de regência do processo da contratação pública em um único documento, denominado edital da licitação ou instrumento convocatório; e, ao editar esta regra, estará imediatamente submetida a ela, devendo assegurar o seu integral cumprimento pelos licitantes e contratados, que a ela também devem respeito.

Conclusão direta e imediata, decorrente do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e das regras expressas previstas na legislação de regência das licitações, é que o edital do certame tem natureza jurídica de ato administrativo normativo, destinado a regular as relações jurídicas vocacionadas à contratação pública.

O conteúdo normativo do instrumento convocatório é evidente, e consubstanciado nas regras da disputa licitatória, nas regras relativas à formação e execução do contrato, na previsão dos tipos infracionais específicos e nas sanções correspondentes para o cometimento de infração, nas regras de conduta dos agentes públicos, na exigência de cumprimento de outras normas que guardem relação com a licitação ou com o futuro contrato, e nas regras de conduta exigíveis de licitantes e contratados.

Trata-se de instrumento destinado à regulação de uma certa, determinada e específica relação jurídica licitatória e contratual, o que, contudo, não lhe retira a natureza jurídica de ato administrativo normativo.

Por fim, sabe-se que uma norma jurídica se evidencia por conter preceito e sanção. O instrumento convocatório contém preceitos e sanções para o descumprimento de seus preceitos – características, portanto, de uma norma jurídica.

Autoridade, nos termos do disposto no art. 6º, VI da Lei nº 14.133/21 é o “agente público dotado de poder de decisão”. Neste caso específico, relacionada a competência para editar o instrumento convocatório, é o agente público dotado de poder adotar as decisões necessárias para a administração e para a gestão administrativa, financeira e orçamentária da organização pública dentre as quais, a decisão sobre o conteúdo do instrumento convocatório.



Isto posto, conclui-se que o estabelecimento de especificações dispostos no edital e este, justamente pelo princípio licitatório da isonomia, obriga a todos os interessados a participar no certame a atender as especificações contidas no respectivo instrumento convocatório.

B) DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De antemão, cumpre destacar que o objeto do presente certame é a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE PÚBLICA DO ENSINO BÁSICO, JUNTO A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IRACEMA/CE.**

Cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias. Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, *in verbis*:

Arl. 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).

Assim, cumprirá ao edital traçar em seu corpo, dentre outras diretrizes, aquelas imprescindíveis à aferição da habilitação dos licitantes. Somente desta forma será garantido um julgamento objetivo e isonômico, sem deixar margens a avaliações subjetivas.

De mais a mais, é também finalidade do edital o atendimento do interesse público, a saber, o da população do município de Iracema(CE), este que se manifesta também na discricionariedade da administração. Assim, cabe ao ente público, na pessoa do servidor/comissão legalmente constituída manifestar a vontade do povo, tudo dentro dos ditames legais e princípios norteadores da administração.

Na verdade, a discricionariedade e arbitrariedade em muito se distinguem, tanto que Bandeira de Mello, acerca do agir discricionário e do agir arbitrário, explica cuidadosamente:

"não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente está agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto".



Durante décadas houve debates, tanto no plano jurídico como no plano político, na tentativa de exclusão da discricionariedade. Todavia, restou reconhecida a necessidade desta para um sistema administrativo com mais agilidade e presteza nos serviços públicos. Esse reconhecimento é fruto da modernidade, pois é impossível ao legislador, mesmo o mais árduo e capacitado, consignar na norma todas as situações do cotidiano detalhadamente.

Neste sentido, o pensador John Locke, citado por Andreas J. Krell, afirma que “muitas questões há que a lei não pode em absoluto prover e que devem ser deixadas à discricção daquele que detenha nas mãos o poder executivo, para serem por ele reguladas, conforme o exijam o bem e a vantagem do público”.

Este é o fundamento para a existência da discricionariedade, que se caracteriza por uma parcela de liberdade concedida à administração, para realizar a melhor opção no caso concreto, em nome do interesse público.

Em verdade, até mesmo o Poder Judiciário é impedido de adentrar o mérito dos atos administrativos, sendo-lhe limitado ater-se à análise de legalidade destes!

Desta feita, não restam dúvidas que cabe à Administração Pública a definição das especificações do certame, não havendo que se falar em quebra de qualquer princípio licitatório, até por que todos os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública como o processo licitatório foram efetivamente cumprido no presente pregão.

C) RESPOSTAS DAS RAZÕES RECURSAIS

Sobre os argumentos apresentados nas razões recursais, conforme resumidamente citado acima, percebe-se de pronto que estas não merecem prosperar, por afrontar dispositivos legais, editais e princípios que regem a administração pública.

Primeiramente, não há qualquer ilegalidade ou irregularidade nas exigências editalícias contantes das alíneas “c” e “d” do item 6.5.1 do edital com relação as exigências referentes a apresentação do atestado de capacidade técnica da licitante para o objeto a ser contratado.

A Lei Federal nº 14.133/2021 que trata das licitações e contratos administrativo no Brasil, define em seu artigo 67 a documentação relativa a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional a ser apresentada pelos licitantes, destacando-se o que determina o inciso II:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.



(...)

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

O item 6.5.1 do edital em comento, atende especificamente os ditames legais acima destacados, ante a natureza do objeto, ou seja, serviços de natureza contínua, considerando que a alínea "c" trata da necessidade de apresentação do prazo de execução do serviço, sequer estabelecendo um prazo mínimo, como permitido na lei, como também informando da necessidade de atendimento a especificidade do objeto, qual seja, transporte escolar, como também permitido no parágrafo acima transcrito (executado serviços similares ao objeto da licitação).

Já com relação a alínea "d" do item 6.5.1, a mesma trata da necessidade de constar no atestado a assinatura e nome legível do responsável pela gestão do contrato, justamente para identificar o subscritor para realização de diligências para a comprovação das informações constantes do documento, restando tal requisito devidamente amparado na legislação.

Ocorre que, como exposto via sistema, o Recorrente não atendeu os requisitos do edital, relacionados as alíneas "c" e "d" do item 6.5.1 e no seu *caput*, acima explicitado, uma vez que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS ME não cumpriu com o edital nos seguintes sentidos: O objeto do atestado não é compatível com o objeto do certame e não houve a identificação do subscritor do atestado apresentado.

O item 6.5.1 claramente menciona que o atestado de capacidade técnica deve comprovar "desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação em características", segundo o texto abaixo:

6.5.1. Apresentar Atestado em papel timbrado do órgão (ou empresa) emissor, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando aptidão pelo concorrente para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação em características, com firma reconhecida do emitente, com averbação junto ao Conselho Regional de Administração – CRA, seção da empresa, acompanhado do respectivo contrato de prestação dos serviços, e, devendo conter no mínimo, as seguintes informações:

(...)

c) prazo de execução dos serviços (SÓ SERÃO ACEITOS ATESTADOS E CONTRATOS PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DE TRANSPORTE ESCOLAR);

d) assinatura e nome legível do responsável pela gestão do contrato. Esses dados poderão ser utilizados para comprovação das informações.

Ainda deve-se reforçar, que a alínea "c" do citado item 6.5.1, restou textualmente consignado que "SÓ SERÃO ACEITOS ATESTADOS E CONTRATOS PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DE TRANSPORTE ESCOLAR", ou seja, relacionados com o objeto de Transporte Escolar.



Dá simples análise do atestado colacionado pela empresa Recorrente, percebe-se que o objeto disposto no atestado não guarda relação de compatibilidade, especialmente com características, com o objeto do certame.

Isso por que o atestado apresentado informa que a empresa Recorrente, prestou serviços de "Locação de ônibus rodoviário com condutor, de Limoeiro do Norte-CE para Mossoró-RN, para o transporte universitário de alunos, no dia 16 de março de 2022.", conforme trecho recortado abaixo:

Atestamos, para todos os fins de direito que a empresa, **RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS ME, FANTASIA REPASSE DO VALE**, CNPJ nº 37.658.271/0001-49, foi nossa prestadora de serviço com objeto a Locação de ônibus rodoviário com condutor, de Limoeiro do Norte-Ce para Mossoró-Rn, para o transporte universitário de alunos, no dia 16 de março de 2022, a referida empresa cumpriu pontualmente com as obrigações assumidas, no tocante aos serviços solicitado, pelo que declaramos estar apta a cumprir com o objeto contratado, nada tendo que a desabone.

Como se pode perceber o certame tem como objeto a locação de transporte de alunos da rede pública do ensino básico, ou seja, objeto bastante diverso da prestação de serviços realizada pelo Recorrente, como disposto no atestado juntado.

Deve-se ressaltar, que o transporte de alunos da rede pública de ensino básico (transporte escolar) trata-se de atividade específica, devidamente regulamentadas com regramentos nas mais diversas legislações do país, especialmente a Constituição Federal de 1988, em seu inciso VII do artigo 208, bem como a Lei de Diretrizes Básicas da Educação-LDB em seu inciso VI do artigo 11, abaixo transcritos:

Art. 208 (CF/1988). O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 11 (LDB). Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal, permitindo aos respectivos professores, em trechos autorizados, o uso de assentos vagos nos veículos;

Além disso, o Código de Trânsito Brasileiro estabelece exigências para o transporte escolar, com veículos padronizados, conforme se observa os regramentos constantes nos artigos 136 a 139:

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I - registro como veículo de passageiros;

II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;



III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com largura de cinquenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;

VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 137. A autorização a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

I - ter idade superior a vinte e um anos;

II - ser habilitado na categoria D;

III - (VETADO)

IV - não ter cometido mais de uma infração gravíssima nos 12 (doze) últimos meses; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

Art. 139. O disposto neste Capítulo não exclui a competência municipal de aplicar as exigências previstas em seus regulamentos, para o transporte de escolares.

Corroborando o acima, o Decreto Federal nº 11.162/2022, que dispõe sobre o Programa Caminho da Escola, com relação a necessidade de padronização dos veículos dos transportes dos alunos, senão vejamos:

Art. 2º São objetivos do Programa Caminho da Escola:

(...)

II - garantir a qualidade e a segurança do transporte escolar, por meio da padronização e da inspeção dos veículos adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola;

Art. 3º O Programa Caminho da Escola permitirá a aquisição de veículos padronizados para o transporte escolar, por meio da adesão à ata de registro de preços nacional gerenciada pelo FNDE.

Portanto, percebe-se que o transporte de alunos da rede pública municipal trata-se de atividade específica, com regras próprias e veículos padronizados, não podendo ser comparado com a prestação de serviços de alunos universitários, como no objeto do atestado, atividade está sequer regulamentada pela legislação.



Ademais, a prestação de serviços realizada pelo Recorrente, foi realizada somente em um único dia, ou seja, no dia 16 de março de 2022, na forma exposta no atestado de capacidade apresentado, não havendo qualquer continuidade da prestação de serviços.

Logo, não há compatibilidade entre os objetos do atestado de capacidade técnica da Recorrente e o objeto do certame, não podendo ser o atestado da Recorrente ser acatado como instrumento de comprovação de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

Ainda há que se observar, que além da situação acima exposta, com relação a ausência de comprovação das aptidões da Recorrente para o desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação, o documento não foi regularmente formalizado nos termos do edital, ante a ausência de assinatura e nome legível do responsável pela gestão do contrato.

Por consequência, além do documento não comprovar a aptidão para o objeto da licitação ainda resta inadequado na sua formatação, segundo os termos do edital, ratificando assim, a inviabilidade de aceitação do mesmo, como documento capaz de comprovar a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional da Recorrente.

Sendo assim, como não houve a apresentação de outro atestado de capacidade técnica por parte da Recorrente, fica o mesmo inabilitado por ausência de comprovação válida do instrumento de comprovação de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

No que tange aos argumentos do Recorrente, apresentados em suas razões recursais, este não tem o condão de dar guarida a reforma da decisão de inabilitação ora pleiteada, por ser completamente fora dos ditames legais.

O princípio do formalismo moderado e a possibilidade de saneamento de falhas devem ser sopesados com os princípios aplicáveis à licitação, já que a linha entre regularização de falhas e favorecimento indevido é bastante tênue, sendo importante levar em conta que a licitação não é para amadores, razão pela qual o licitante deve ser diligente quanto ao cumprimento das exigências disciplinadas em edital.

D) DA PRECLUSÃO AO DIREITO DE IMPUGNAR O EDITAL

Observa-se que o inconformismo da Recorrente dar-se exclusivamente em razão da discordância com as especificações do Edital em epígrafe, no que diz respeito aos itens 6.5.1, alíneas "c" e "d".

A impugnação ao edital de uma licitação é prevista no art. 164, da Lei nº 14.133/2021, que reza que:

"Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, DEVENDO PROTOCOLAR O PEDIDO ATÉ 3 (TRÊS) DIAS ÚTEIS ANTES DA DATA DE ABERTURA DO CERTAME."

Como se pode verificar, há um prazo legal definido para que o licitante opor-se aos critérios estabelecidos no instrumento convocatório, pois é por meio do pedido de impugnação que tem como objetivo atacar suposta ilegalidade contida no edital. O prazo fixado, como exposto na norma legal, é de "até 3 (três) dias úteis anteriores a data de abertura do certame".



Ora, na medida em que a norma regulamentar fixa prazo para impugnar o edital da licitação, deve o licitante atentar-se para exercitar o direito que lhe é resguardado pelo legislador, ao contrário, estará precluso o direito a impugnação, ou seja, o licitante perde o direito de impugnar os termos do instrumento convocatório.

Assim, deve o licitante atenta-se para o prazo fixado na norma regulamentar para apresentar seu pedido de impugnação, o que não foi realizado pela Recorrente que utilizou do recurso administrativo para insurgir-se sobre especificações do instrumento convocatório em razão da preclusão do direito de impugnar.

V - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluo que os argumentos trazidos a lume pela Recorrente se mostraram **INSUFICIENTES** para conduzir-me à reforma da decisão de inabilitação proferida junto ao certame relacionado ao Edital do Pregão Eletrônico nº 020/2024 combatido, considerando que Administração Pública iniciou a respectiva licitação visando 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.

Iracema/CE, 05 de fevereiro de 2025.


FRANCISCO DAS CHAGAS CAVALCANTE FERNANDES
PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IRACEMA/CE