



RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

PREGÃO ELETRÔNICO n° 001-2025
PROCESSO ADMINISTRATIVO n° 0912001/2024-SMS

Trata-se de Recurso Administrativo em face a Decisão na fase de habilitação do Pregão Eletrônico n° 001-2025 apresentada eletronicamente na pela empresa **FRANCIRLENE RODRIGUES GOMES LTDA**, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 39.531.809/0001-85, na plataforma Bolsa de Licitações do Brasil – BLL, no dia 24 de janeiro de 2025, na qual requereu a reforma da decisão prolatada na fase de habilitação, na qual foi desclassificada em decorrência do não atendimento ao item 5.1.1. do Edital.

Objeto: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA CASA DE APOIO, VISANDO O ACOLHIMENTO DE PESSOAS ENFERMAS, ENCAMINHADA PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE IRACEMA PARA CAPITAL DO ESTADO DO CEARÁ, CONTEMPLANDO: ALIMENTAÇÃO DOS PACIENTES, HIGIENIZAÇÃO E LIMPEZA DA CASA DE APOIO, ACOMPANHAMENTO NO TRASLADO DOS PACIENTES, AFIM DE QUE SEJAM REALIZADAS AS CONSULTAS E EXAMES DOS PACIENTES ENCAMINHADOS PARA A CAPITAL DO ESTADO, BEM COMO RECEBIMENTO E ENVIO DOS EXAMES PARA O MUNICÍPIO DE IRACEMA/CE.

I - DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

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

Cumpra asseverar que trata-se de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico e, portanto, regido pela Lei n° 14.133/2021 e Decreto n° 10.024/19.

O item 10.1 do Edital n° 001-2025 estabelece que as razões recursais em face a decisão que julgar a fase de habilitação, devem ser apresentadas até 03 (três) dias úteis, contados a partir da data de intimação da decisão.

O item 10.2 especifica que quando o recurso apresentado recorrer o ato de habilitação de proposta do licitante, como o presente caso, a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão.

Sendo assim, a empresa Recorrente manifestou a intenção de recorrer em 21/01/2025, logo após que fora declara a desabilitação no certame em questão, interpondo o respectivo recurso administrativo em 24/01/2025.

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, merece ter seu mérito analisado.

Desta feita, vimos, por meio do presente, analisar o mérito do Recurso Administrativo.



II - DAS RAZÕES RECURSAIS

Em apertada síntese, a Recorrente discorre acerca da exigência estabelecida no item 5 do Edital nº 001-2025, afirmando a desnecessidade de apresentar anexo de proposta anônima, afirmando que não produz efeito prático ou jurídico algum, visto que não existem elementos a serem comparados ou sequer analisados antes de encerrados os lances.

Por fim, afirmou o excesso de formalismo durante o procedimento licitatório, requerendo a reforma da decisão e a habilitação no certame.

Assim, no intuito de dirimir os possíveis equívocos em relação ao Pregão Eletrônico nº 001-2025 no que diz respeito ao item 5.1.1, o Pregoeiro do Município de Iracema/CE, apresenta a resposta ao Recurso Administrativo apresentado pela empresa FRANCIRLENE RODRIGUES GOMES LTDA.

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.

B) DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De antemão, cumpre destacar que o objeto do presente certame é a PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA CASA DE APOIO, VISANDO O ACOIHLIMENTO DE PESSOAS ENFERMAS, ENCAMINHADA PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE IRACEMA PARA CAPITAL DO ESTADO DO CEARÁ, CONTEMPLANDO: ALIMENTAÇÃO DOS PACIENTES, HIGIENIZAÇÃO E LIMPEZA DA CASA DE APOIO, ACOMPANHAMENTO NO TRASLADO DOS PACIENTES, AFIM DE QUE SEJAM REALIZADAS AS CONSULTAS E EXAMES DOS PACIENTES ENCAMINHADOS PARA A CAPITAL DO ESTADO, BEM COMO RECEBIMENTO E ENVIO DOS EXAMES PARA O 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*:

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

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 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.

IV – RESPOSTAS DAS RAZÕES RECURSAIS

O sigilo da proposta consta no art. 13, da Lei 14.133/2021 visa assegurar a concretização dos princípios da moralidade, competitividade, julgamento objeto e impessoalidade, minimizando os riscos de conluio e fraudes no certame.

Seguindo essa lógica é que o Decreto 10.024/19, em que pese exigir o cadastro prévio da proposta no sistema e o envio da documentação em anexo, com o intuito de assegurar o sigilo de informações que poderiam ter o condão de identificar a empresa antes da fase de lances, deixou claro no art. 26:

Art. 26. Após a divulgação do edital no sítio eletrônico, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

(...)



§ 3º. O envio da proposta, acompanhada dos documentos de habilitação exigidos no edital, nos termos do disposto no *caput*, ocorrerá por meio de chave de acesso e senha.

(...)

§ 8º. Os documentos que compõem a proposta e a habilitação do licitante melhor classificado somente serão disponibilizados para avaliação do pregoeiro e para acesso público após o encerramento do envio de lances".
(grifou-se)

Do mesmo modo, o item 5 estabelece os critérios da proposta de preços, ressaltando que devem ser inseridos exclusivamente no sistema eletrônico e que NÃO DEVE CONTER NENHUMA IDENTIFICAÇÃO DA LICITANTE PROPONENTE. Vejamos:

"5. DA PROPOSTA DE PREÇOS

5.1. Os preços da PROPOSTA deverão ser inseridos exclusivamente no sistema eletrônico (www.bllcompras.org.br), até a data estabelecida no edital. 5.1.1. Em seguida, deverá ser anexado no sistema no campo "ANEXAR PROPOSTA", a proposta inicial. A PROPOSTA NÃO DEVE CONTER NENHUMA IDENTIFICAÇÃO DA LICITANTE PROPONENTE (tais como: nome, CNPJ, papel timbrado da empresa, telefone, e-mail, etc.), sob pena de DESCLASSIFICAÇÃO;

5.2. A PROPOSTA DE PREÇOS, deverá ser enviada exclusivamente por meio do sistema eletrônico, contendo a caracterização do objeto proposto, contemplando os itens em conformidade com o TERMO DE REFERÊNCIA – ANEXO I deste Edital. A proposta de preços deverá ser preenchida no sistema eletrônico com as informações a seguir (...)"

Nesse sentido, a fim de evitar a identificação do licitante antes da fase de lances, já que o anonimato até o encerramento da etapa de disputa é da essência do pregão eletrônico, o próprio sistema do BLL foi adaptado para permitir ao licitante cadastrar informações como marca, fabricante, etc., em campos próprios que só ficarão disponíveis para visualização do pregoeiro após a fase de lances.

É preciso ponderar que a identificação do licitante pode levar o pregoeiro, ao menos em tese, a flexibilizar eventuais exigências ao realizar a aceitabilidade do objeto, no intuito de classificar a proposta para a fase de lances, hipótese que afronta os princípios aplicáveis à licitação e pode levar ao favorecimento indevido.

Por tais razões, a identificação da empresa antes da fase de lances deve acarretar sua desclassificação, impondo-se ao edital definir a questão, alertando os licitantes a respeito, conforme destacado no item 5.1.1.

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.

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 nº 001-2025, no que diz respeito aos itens 5.1 e 5.1.1.

A impugnação ao edital de uma licitação é previsto 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 exercer 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, concludo que os argumentos trazidos a lume pela impugnante se mostraram **INSUFICIENTES** para conduzir-me à reforma do Edital do Pregão Eletrônico nº 001-2025 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, 30 de janeiro de 2025.


FRANCISCO DAS CHAGAS CAVALCANTE FERNANDES

Agente de Contratação/Pregoeiro da Prefeitura Municipal de Iracema/CE.