

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JAHU,  
ESTADO DE SÃO PAULO

Processo Licitatório nº. 0300004787/2024-PG-3

Pregão Eletrônico nº 127/2024

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM TRANSPORTE ADAPTADO PARA USUÁRIOS DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, NA MODALIDADE CENTRO-DIA, REALIZADOS DIRETAMENTE PELO MUNICÍPIO OU ATRAVÉS DE PARCERIAS, PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, REGULARMENTE MATRICULADOS NOS SERVIÇOS E ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS, SELECIONADAS A PARTIR DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NA LEI FEDERAL 13.019/2014, de acordo com as especificações constantes no Edital, Termo de Referência e demais anexos.

L.C. BARBOSA TRANSPORTES LTDA, devidamente qualificada nos autos do presente expediente licitatório, por intermédio de seu representante legal, abaixo subscrito, vem respeitosamente a Vossa Ilustre presença, nos moldes do art. 165 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº. 14.133/2021, apresentar RECURSO, contra a decisão proferida na última sessão de julgamento, pelas razões que abaixo passa a expor.

#### 1. TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, destaca o pleno atendimento aos requisitos de tempestividade para a admissão dessas razões, estando a manifestação de recurso devidamente registrada na sessão de julgamento ocorrida no dia



16/09/2024 e assim, nos moldes do §2º do art. 165, ter até 03 (três) dias úteis para a apresentação de suas razões.

## 2. SÍNTESE FÁTICA

Após encerrada a fase de lances e passando para a análise dos documentos de habilitação a Recorrente se viu surpreendida com a decisão do Pregoeiro em habilitar a Empresa VDML SERVIÇOS GERAIS EIRELI ME, mesmo descumprindo claramente condição de habilitação imposta pelo Termo de Referência, conforme exporá a seguir.

## 3. DOS ASPECTOS JURÍDICOS

Tendo como objetivo primordial, a licitação pública destina-se, conforme regulamentada, a garantir que a proposta mais vantajosa seja selecionada pela Administração.

Para tanto, dentro dos limites legais e prudenciais a Administração fixa as regras para tal seleção, estando a estas devidamente vinculada.

Em outras palavras, não pode a Administração descumprir as regras postas em seu edital e/ou seus anexos, que fazem parte indissociável deste.

Dentre os principais elementos de um processo licitatório, temos o Termo de Referência, documento obrigatório, na dicção do artigo 18, II da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº. 14.133/2021.

Neste contexto, o Termo de Referência<sup>1</sup> *“é um dos documentos centrais do planejamento da contratação. Nele, constarão todos os elementos necessários à configuração do objeto a ser contratado, o que permitirá*

---

<sup>1</sup> Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora JusPodium, 2021, Lucas Hayne Dantas Barreto, pág. 175

*potenciais interessados em participar da licitação definam adequadamente suas propostas, em termos que permitam a comparação objetiva entre elas”*

Muito mais do que apenas definir o objeto, o inciso XXIII do art. 6º da Lei de Licitações, estabelece como elemento essencial do Termo de Referência, a definição dos requisitos da contratação.

*“Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*[...]*

*XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*

*[...]*

*d) requisitos da contratação;*

Observa-se que, com o advento da Nova Lei de Licitações, temos no Termo de Referência o elemento basilar para a elaboração do Edital, o qual, por sua vez, lhe deve guardar estrita obediência, buscando assim o atendimento às finalidades objetivadas pela Administração Pública.

Não é atoa que a prática muito bem mostra o Termo de Referência como anexo primeiro ao Edital, de modo que, claramente o gestor remete a ele todas as eventuais lacunas e obscuridades do Edital, ficando este último, apenas como definidor de parâmetros gerais para a contratação, cujas singularidades devam ser remetidas à documentação acessória e complementar a ele.

É assim o costume adotado por esse Município, que juntou ao Edital os termos constantes no Termo de Referência, alocando-o como Anexo I ao Instrumento Convocatório e nele (edital) expressamente e por diversas vezes vinculou suas exigências a concretude de sua finalidade de contratação, senão vejamos.

Inicialmente, o próprio objeto licitado, assim definido no preâmbulo do Instrumento Convocatório, em sua parte final assim remete.



**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM TRANSPORTE ADAPTADO PARA USUÁRIOS DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, NA MODALIDADE CENTRO-DIA, REALIZADOS DIRETAMENTE PELO MUNICÍPIO OU ATRAVÉS DE PARCERIAS, PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, REGULARMENTE MATRICULADOS NOS SERVIÇOS E ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS, SELECIONADAS A PARTIR DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NA LEI FEDERAL 13.019/2014, de acordo com as especificações constantes no Edital, Termo de Referência e demais anexos.**

**2. - DO OBJETO:**

2.1 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM TRANSPORTE ADAPTADO PARA USUÁRIOS DO SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, NA MODALIDADE CENTRO-DIA, REALIZADOS DIRETAMENTE PELO MUNICÍPIO OU ATRAVÉS DE PARCERIAS, PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, REGULARMENTE MATRICULADOS NOS SERVIÇOS E ORGANIZAÇÕES PARCEIRAS, SELECIONADAS A PARTIR DOS PROCEDIMENTOS PREVISTOS NA LEI FEDERAL 13.019/2014, de acordo com as especificações constantes no Edital, Termo de Referência e demais anexos.

Não muito adiante, em seu parágrafo 5.1, quando trata das condições para participação, destaca.

**5. - CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO**

5.1 - Poderão participar desta licitação as empresas do ramo de atividade pertinente ao objeto licitado, que atendam aos requisitos de habilitação previstos neste Edital e que atendam a todas as exigências contidas neste edital e seus anexos.

Logo após temos.

5.2 - **Não poderão disputar esta licitação:**

5.2.1 - **Aquele que não atenda às condições deste Edital e seu(s) anexo(s).**

É inequívoco que todas as exigências constantes nos anexos ao Edital incorporam-se a si no momento de sua aplicação, cabendo ao Pregoeiro a estrita observância de todas as exigências postas afim de julgar os licitantes, garantindo assim o cumprimento às regras estabelecidas em lei quanto a aplicação dos princípios da impessoalidade da vinculação ao instrumento convocatório.



Dito isso, objetivamente quanto ao inconformismo que espera ser sanado após a análise do presente recurso, deve-se observar o seguinte.

Complementarmente ao Edital, o Termo de Referência, naquilo que lhe compete conforme o art. 6º, XXIII, d, da Lei de Licitações, acima transcrito, exigiu como requisitos da contratação, consubstanciado em seu item 3, mais especificadamente no item 3.2. a apresentação dos seguintes documentos.

**3.2. Para qualificação econômico-financeira, a empresa de melhor proposta deverá entregar os seguintes documentos:**

- Certidão negativa de falência ou concordata com sua expedição nunca superior a 90 (noventa) dias de sua emissão, referente à comarca de domicílio da empresa licitante.
- Balanço Patrimonial.
- Capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente até 10% do valor estimado da contratação.
- Certidão negativa expedida pelo Cartório distribuidor do domicílio, demonstrando inexistência de quaisquer ações de execução ou insolvência civil

Contudo, a Licitante VDML deixou de apresentar a "*certidão negativa expedida pelo Cartório distribuidor do domicílio, demonstrando inexistência de quaisquer ações de execução ou insolvência civil*", requisito este atendido pela Recorrente que também, e por essa razão, fora habilitada no presente certame.

Desta forma, desconsiderar a exigência imposta por esta Administração, cuja aplicação se dá em conjunto às regras postas no Edital conforme este assim estabelece em seus parágrafos 2.1, 5.1, 5.2.1, é violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório que, por mais exaustivo, nunca é desnecessária sua conceitualização<sup>2</sup>.

*"O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame, como, aliás, está consignado no art. 14 da Lei 8.666."*

---

<sup>2</sup> (MELLO, 2014, p. 548) Celso Antônio Bandeira de



De igual sorte, ao fazê-lo, o pregoeiro fere também o princípio da impessoalidade uma vez que adotou critérios distintos para julgamento dos dois licitantes, tendo, um deles, no caso o Recorrente, observado e cumprido todo o disposto nos documentos ofertados pela Municipalidade enquanto outro, ainda que não atendido a exigência clara do Termo de Referência, ter sido habilitado da mesma forma.

Importante destacar e para que não haja questionamentos quanto a legitimidade das razões aqui postas, de modo a serem suficientes a reformar a decisão do Pregoeiro é que, o próprio Edital evoca para si a prioridade de análise em casos de divergência entre seus termos e os de seus anexos, conforme se extrai do seu parágrafo 26.7.

**26.7 - Em caso de divergência entre disposições deste Edital e de seus anexos ou demais peças que compõem o processo, prevalecerá as deste Edital.**

Divergência, segundo o dicionário Oxford, possui como significado *"a diferença de opinião, desentendimento, discordância"* .

No caso, não se tratam de termos opostos elencados no Termo de Referência e no Edital, no qual, sobreleva os deste último, segundo até aquilo que ele mesmo dispõe, mas sim de um aspecto omissos do Edital que foi devidamente complementado pela regra entabulada no Termo de Referência.

Não há no Instrumento Convocatório qualquer indício de que suas omissões devam ser interpretadas como sobrelevantes aos seus anexos, muito pelo contrário, como já destacado, remete-se aos anexos, principalmente quando se refere ao objeto licitado e às condições de participação, asseverando, com clareza solar, que os licitantes devem respeitar todas as exigências constantes em seu escopo e em seus anexos.

Desta forma, o Pregoeiro, não deve desconsiderar a exigência constante no Termo de Referência, não repetida pelo Edital, visto que, não se trata de divergência entre seus termos, mas sim uma lacuna deixada no Instrumento



Convocatório e suplementada pelo Anexo I, de modo que, sua decisão deve ser reformada.

Não obstante aos argumentos já apresentados, temos na jurisprudência a vinculação das exigências postas no Termo de Referência como condicionantes no julgamento dos licitantes, ainda quando não repetidas no Edital.

*SENTENÇA*

*Processo Digital nº: 1020283-75.2019.8.26.0482*

*Classe - Assunto Mandado de Segurança Cível - Habilitação / Registro Cadastral /*

*Julgamento / Homologação*

*Impetrante: Engemap Engenharia Mapeamento e Aerolevanteamento Ltda*

*Impetrado: Secretario de Financas do Município de Presidente Prudente e outro*

*Juiz (a) de Direito: Dr (a). Darci Lopes Beraldo*

*Vistos.*

*[...]*

*É o relatório.*

*SENTENCIO:*

*O mandado de segurança é procedente, devendo-se conceder a ordem postulada.*

*Como constante no relatório acima, expõe a impetrante ter participado do processo licitatório conduzido pelo Município de Presidente Prudente: PREGÃO Nº 183/2019 (Documento 01 - Edital e Documento 02 - Termo de Referência) CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA ESPECIALIZADA EM CARTOGRAFIA PARA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS COMUNS EM AEROFOTOGRAMETRIA (ATRAVÉS DE VÔO CONVENCIONAL) E GEOPROCESSAMENTO PARA GERAÇÃO DE ORTOFOTOMOSAICO GEORREFERENCIADO DECORRENTE DE MAPEAMENTO AEROFOTOGRAMÉTRICO, DE 340 KM2*



(PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO E DISTRITOS), ATRAVÉS DO VÔO TRIPULADO, IMAGENS GEORREFERENCIADAS 360º) DAS VIAS E DAS UNIDADES IMOBILIÁRIAS (125.000 UI), VETORIZAÇÃO DAS UNIDADES IMOBILIÁRIAS EM CAMADAS NO FORMATO "SHAPEFILE" OU "GEOPACKAGE", E, FORNECIMENTO DE CESSÃO DE LICENÇA DE USO POR PRAZO DEFINITIVO DE SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS (SIG), INTEGRADO AO SISTEMA TRIBUTÁRIO (MÓDULO DE CADASTRO IMOBILIÁRIO, INCLUINDO SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO E TREINAMENTO).

Apona que em ato ilegal, a autoridade impetrada contrariou o edital de licitação e a Lei 8.666/93, ao habilitar e adjudicar o objeto licitado a uma licitante (AYA ENGENHARIA EIRELI) que declaradamente não cumpriu as exigências do edital, e, que não possui a obrigatória autorização legal para exercer a atividade objeto da licitação.

Trouxe a impetrante argumentos relevantes, de descumprimento da empresa vencedora das exigências do edital, os discriminando:

· Não apresentou Inscrição no Ministério da Defesa do Brasil, que foi expressamente exigida pelo edital e com isso violou a Portaria 0637 SC-6/FA- 61, o Decreto Federal n.º 2.278/97 e o Decreto-Lei 1.177/71.

· Não apresentou declarações exigidas expressamente nas páginas 34 e 40 do Termo de Referência.

· Não apresentou equipe técnica exigida expressamente na página 35 do Termo de Referência.

· Não comprovou a qualificação técnica operacional exigida expressamente no item 8.2.6.1 do edital.

· Não comprovou a qualificação técnica profissional exigida expressamente na página 35 do Termo de Referência.

· Não apresentou as certidões de registro dos responsáveis no Crea exigidas na página 36 do Termo de Referência.

· Não apresentou o balanço comercial na forma exigida na página 21 do edital e 38/39 do Termo de Referência.

*A extensão dos descumprimentos, não esclarecidos, na íntegra, pela autoridade impetrada e pela litisconsorte vencedora, conduzem à concessão da ordem postulada.*

*Anoto, de início, que pregoeira, pelo parecer d fls. 111/113, entendeu que a empresa AYA não tinha a habilitação técnica exigida pelo edital.*

*E violou a empresa vencedora o edital por inscrita no Ministério da Defesa na Categoria A ou na B ou na C.*

*Como bem observado pelo Dr. Promotor de Justiça (fls. 324), "o termo de referência prevê a hipótese de "subcontratação de alguma fase do serviço" (fls. 79), situação em que a "subcontratada deverá ser inscrita no Ministério da Defesa (categoria correspondente) e a comprovação deverá ser feita na assinatura do contrato" (fls. 79/80). Então, para a execução do contrato é necessário que a subcontratada, se for o caso, possua inscrição na categoria B ou na C"(...) Na verdade, o que se licitou foi o serviço de aerolevamento e, consoante o termo de referência, todos os serviços licitados dependem que a contratada ou a subcontratada seja inscrita em pelo menos uma das categorias exigidas. Não há serviço licitado que esteja isento de inscrição junto ao Ministério da Defesa"*

*:*

*E ao o habilitar empresa que não está inscrita em nenhuma das categorias*

*junto ao Ministério da Defesa, a Administração Pública está, na verdade, dando causa à subcontratação total, o que viola o artigo 72 da Lei 8.666/93, como afirma e concluiu o Dr. Promotor de Justiça.*

*Em outro trecho de sua brilhante manifestação, o Dr. Promotor de Justiça, o muito competente e zeloso Dr. MARCELO CRESTE, consigna, com precisão, depois de consultado o site do Ministério da Defesa, que "o que viola o artigo 72 da Lei 8.666/93, entidade que execute apenas"serviço da fase decorrente"do aerolevamento. Contudo, referido decreto regulamentar violou o disposto no Decreto-Lei nº 1.177, de 21 de Junho de 1971, tanto que, nesse ponto, não é seguido pelo Ministério da Defesa, que editou a*



Portaria 101/2018. Portanto, nesse ponto há ilegalidade que feriu de morte a decisão da autoridade coatora".

Constata-se, mais, que não houve a apresentação de relação da equipe técnica exigida pelo edital, exigência do item 14.1 do Termo de Referência (fls. 77), exigência vinculativa da Administração Pública.

Emprestando, novamente, trecho da argumentação do parecer do Ministério Público, transcrevo:

"Mas, ao confeccionar o termo de referência, a prefeitura não se limitou a descrever os serviços a serem executados. Pelo contrário, colocou no aludido documento exigências pertinentes à habilitação.

Desta forma, não é possível a Administração, até por falta de lealdade ou de segurança jurídica, prescrever vários requisitos no tópico "HABILITAÇÃO" (fls. 76) e, depois, dizer que isso não a vincula e aquilo outro a vincula. Esse antagonismo, data venia, permite interpretações indevidas para inabilitar ou habilitar licitantes adrede escolhidos.

Ora, no tópico "HABILITAÇÃO" consta o seguinte:

14. HABILITAÇÃO. Os licitantes deverão apresentar os seguintes documentos de habilitação, para participar do presente certame:

(...)"

E perfeita a assertiva do Dr. Promotor de Justiça no sentido de que "deixar de exigir essa comprovação de qualificação é, data venia, dar tratamento privilegiado e ilícito para determinado licitante".

Observou-se, ainda, que não comprovação da qualificação técnica operacional, no caso do item 8.2.6 (qualificação técnica) prevista no (fls. 28), não se constatando respectiva documentação.

Sobre o item da comprovação da qualificação financeira, constata-se descompasso entre o edital (item 8.2.5 fls. 25) e o termo de referência (item 14, 14.1 14.2 fls. 44), tudo a se somar ao comprometimento do certame.



*E de acordo com posição do Superior Tribunal de Justiça, reafirmada em recente julgado:*

*"5. O STJ entende que a superveniente homologação ou adjudicação não importa na perda de objeto da demanda quando o certame está eivado de nulidades, porquanto estas também contaminam a celebração posterior do contrato administrativo, conforme dispõe o art. 49, § 2º, da Lei 8.666/1993."(STJ, REsp 1833846/RS, 2a T., Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 01/10/2019, DJe 18/10/2019).*

*Com essas considerações, JULGO PROCEDENTE o presente Mandado de Segurança, fazendo-o para o fim de reconhecer a inabilitação da licitante AYA ENGENHARIA EIRELI, do Pregão 183/2019, do Município de Presidente Prudente, tornando definitiva a liminar concedida em págs. 162/165.*

*Transmita-se, via ofício, o inteiro teor desta sentença à autoridade coatora, nos termos do artigo 13 da Lei 12.016/09.*

*Com o decurso do prazo para a interposição de recursos voluntários, subam os autos à Superior Instância para o reexame necessário (art. 14, § 1º, da Lei 12.016/09).*

*Indevida verba de honorária (art. 25 da Lei nº 12.016/09).*

*P.I.C.*

*Presidente Prudente, 24 de agosto de 2020."*

Nota-se no presente julgado que, muito embora a carência de informações do Edital, não estando em consonância as exigências postas no Termo de Referência, o que compromete sua continuidade, observa as exigências postas no Anexo, ainda que não relacionadas no Instrumento Convocatório vinculam o julgamento de habilitação dos licitantes, de modo que havendo tais premissas, são essas de necessária aplicação.

#### 4. PEDIDOS



Faz-se ao exposto, passa a requerer:

- a) Seja o presente recurso recebido, nos moldes do art. 165, §2º da Lei n.º 14.133/21;
- b) Seja dada vista aos demais licitantes para que, caso assim entendam, apresentem suas contrarrazões;
- c) Seja a decisão tomada pelo Pregoeiro revista no sentido de INABILITAR a empresa VDML SERVIÇOS GERAIS EIRELI ME, no item 03, convocando a segunda colocada para manifestação de interesse em haver para si adjudicado o objeto, nos moldes da legislação em vigor;
- d) Caso não seja este o entendimento que submeta o presente Recurso e todos os demais documentos do processo licitatório em epígrafe ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal para decisão final e a este, clama pela aceitação dos termos deste Recursos e, portanto, na INABILITAÇÃO da empresa VDML SERVIÇOS GERAIS EIRELI ME, no item 03, convocando a segunda colocada para manifestação de interesse em haver para si adjudicado o objeto, nos moldes da legislação em vigor.

Termos em que, pede e espera deferimento.

Jahu, 18 de setembro de 2.024.



L.C. BARBOSA TRANSPORTES LTDA

Maria Aparecida Antognolli Barbosa

CPF 339.434.148-41

Sócia

**14.534.277/0001-09**

**L.C. BARBOSA TRANSPORTES LTDA-ME**

**RUA ANTONIO ANTONIASSI, N° 27**

**CEP 17.206-723 / JD. NOVA AMERICA**

**JAÚ/SP**