

RELATÓRIO

JUSTIFICATIVA DE REVOGAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO Nº 116/2024

Processo Licitatório - Pregão Eletrônico nº 116/2024

Processo SEI nº 19.16.3898.0048890/2024-46

À Procuradoria-Geral de Justiça Adjunta Administrativa,

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo

Dr. Márcio Gomes de Souza

I – DOS PROCEDIMENTOS INICIAIS DA LICITAÇÃO

Primeiramente, a título de informação, cumpre destacar que, em virtude de férias deste pregoeiro titular, que ao final subscreve, a gestão inicial deste Processo ficou a cargo da pregoeira suplente, a Sra. Simone de Oliveira Capanema, sendo reassumida pelo titular a partir de 22/07/2024.

Feito tal registro, passemos ao esclarecimento dos fatos.

Trata-se do Processo Licitatório nº 1091012 116/2024, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada, de forma contínua, em unidades do Ministério Público localizadas na capital e no interior do Estado de Minas Gerais, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de uniformes e equipamentos.

A licitação foi deflagrada na modalidade pregão eletrônico, cuja sessão de disputa, anteriormente designada para o dia 03/07/2024, foi prorrogada, tendo ocorrido, no sistema eletrônico do Portal de Compras MG (compras.mg.gov.br), a partir das 10 horas do dia 05/07/2024.

Antes da data fixada para abertura da sessão pública, e tempestivamente, foram apresentados 4 (quatro) pedidos de esclarecimentos e uma impugnação ao edital da licitação, os quais foram respondidos pela Administração, conforme se depreende dos documentos SEI nºs 7659631, 7669422, 7684279 (7687580) 7700762 e 7703387.

Respondida a impugnação e sanadas as dúvidas, deu-se continuidade ao certame, com a abertura das propostas. E, com a participação de 14 (catorze) licitantes, foi realizada a disputa sem nenhuma intercorrência.

Encerrada a disputa e convocado o licitante arrematante F000174 (classificado em 1º lugar), em 05/07/2024, para apresentação de proposta ajustada aos lances, o referido licitante atendeu ao solicitado, teve sua proposta analisada e, após diligência, foi aprovada, com o conseqüente aceite.

Com o aceite da proposta passou-se à fase seguinte de julgamento do referido licitante, a fase de habilitação e, na data de 22/07/2024, o licitante F000174 foi convocado e apresentou os documentos habilitatórios.

Recebidos e analisados esses documentos, verificou-se que 2 (duas) exigências editatícias não foram atendidas pelo licitante F000174: os balanços patrimoniais apresentavam índices financeiros inferiores aos exigidos no edital; e as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitação da Previdência Social não foram cumpridas, sendo o licitante inabilitado.

Com a inabilitação do 1º colocado, na data de 05/08/2024, foi convocado o arrematante seguinte (2º colocado), o licitante F000119, para apresentar a proposta ajustada ao seu último lance, que atendeu a convocação, teve sua proposta analisada, sendo alvo de diligência e posterior aprovação, e conseqüente aceite.

Com o aceite da proposta do referido licitante, passou-se à fase seguinte do seu julgamento, a fase de habilitação e, na data de 14/08/2024, o licitante F000119 foi convocado e apresentou os documentos habilitatórios.

Recebidos e analisados os documentos habilitatórios do licitante F000119, verificou-se que o mesmo também não atendia exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitação da Previdência Social, sendo o licitante também inabilitado.

Com a inabilitação do 2º colocado, na data de 21/08/2024, foi convocado o arrematante seguinte, o licitante F000139 (3º colocado na disputa), que teve sua proposta analisada, com a realização de diligência para comprovar exequibilidade, sendo a proposta aprovada e conseqüentemente aceita.

Com o aceite da proposta passou-se à fase seguinte de julgamento do referido licitante, a fase de habilitação e, na data de 27/08/2024, o licitante F000139 foi convocado e apresentou os documentos habilitatórios.

Recebidos e analisados os documentos habilitatórios do licitante F000139, na data de 28/08/2024, tivemos a aprovação da Unidade Gestora de Contratação (UGC) responsável por este processo, o Núcleo de Operações de Segurança Orgânica (NUORG), no tocante aos documentos técnicos. Tivemos também a aprovação do Balanço Patrimonial, por parte da Assessoria Contábil. E, para finalizar, aprovamos os demais documentos habilitatórios, naquilo que cabia a este Pregoeiro. E, em seguida, o referido licitante foi habilitado.

Com a habilitação do referido licitante, ainda no dia 28/08/2024, às 16h08min, promovemos a suspensão do processo para permitir que os demais licitantes participantes tomassem conhecimento do conteúdo dos documentos habilitatórios apresentados pelo licitante F000139.

II – DOS RECURSOS

No dia 29/08/2024, às 10h02min, retomamos a sessão com a abertura de prazo para uma eventual manifestação de intenção de recursos, referente à habilitação do licitante F000139, quando a licitante ESPARTA SEGURANCA LTDA manifestou a intenção de interpor recurso contra o resultado da licitação. Naquele momento verificou-se também, que os licitantes GOCIL SERVICOS DE VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA e GUARDSEG VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA, que haviam manifestado intenção de recurso, referente à fase de aceite da proposta do licitante F000139, não o fizeram em relação à referida habilitação, o que, de certa forma, representa a não ratificação da intenção anterior manifestada.

Concluído o julgamento de admissibilidade das manifestações de intenções de recursos, as datas limite para envio das Razões e Contrarrazões foram definidas para os dias 03/09/2024 e 06/09/2024, respectivamente.

Nas datas designadas, a licitante Recorrente, ESPARTA SEGURANCA LTDA, apresentou suas razões. E, da mesma forma, a licitante Recorrida, OLIMPO SEGURANCA E VIGILANCIA LTDA, ofereceu suas Contrarrazões.

No tocante às licitantes GOCIL SERVICOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA. e GUARDSEG VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA, embora tenham manifestado a intenção de interpor recurso contra a aceitação da proposta da Recorrida, não ratificaram essas intenções por ocasião da declaração de vencedor e, tampouco, apresentaram suas razões recursais, desatendendo as determinações dos itens 8.3 e 8.4 do Edital, impossibilitando, assim, qualquer análise sobre os referidos recursos, restando os mesmos prejudicados.

II.1 – DAS RAZÕES RECURSAIS

Em suas razões recursais a Recorrente Esparta Segurança Ltda., já qualificada nos autos, em síntese: **aduz** que no momento da convocação pelo pregoeiro, ocorrida em 21/08/2024, a Recorrida não cumpria todos os requisitos de habilitação; **alega** que naquela data, e nos dois dias subsequentes, *“a licitante vencedora NÃO preenchia as vagas destinadas a pessoas com deficiência ou reabilitadas pela Previdência Social”*; **argumenta** que *“a juntada intempestiva de documento – e, mais do que isso, o CUMPRIMENTO extemporâneo do próprio requisito legal/editalício – determinam a inabilitação da Olimpo Segurança e Vigilância EIRELI”*; **justifica** que os *“itens 4.2 e 4.2.4 do edital (p. 9) são claros ao determinar que a multicitada declaração de cumprimento do art. 93, Lei nº 8.213/1991, deveria instruir a proposta”*, e ainda ressalta que *“o pregoeiro foi enfático ao assinalar que a respectiva certidão deveria ser encaminhada JUNTAMENTE com a proposta”*; **complementa** que o prazo para atendimento da solicitação do pregoeiro *“expirou no dia 22 de agosto de 2024, às 10:29 horas e não foi atendido”*, e que *“a consequência da inércia da referida licitante é a sua inabilitação mostrando-se imprópria a complementação facultada em 27 de agosto de 2024”*; **argui** que o art. 64, da Lei 14.133/2021, proíbe o envio de novos documentos, salvo para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; **assevera** que *“a possibilidade de complementação se resume às certidões ‘já existentes à época da entrega dos documentos de habilitação’, como decidido no Acórdão TCU nº 1211/2021, invocado no incluso parecer jurídico, da lavra do Em. Dr. Barney Bichara”*; **expõe** que a Recorrida não pode ser exonerada de apresentar, tempestivamente, um documento que motivou a exclusão de dois outros concorrentes; **baseando-se** também no parecer jurídico mencionado,

ressalta a inobservância do item 4.2.2 do edital, em que a Recorrida não teria preservado a condição de habilitação declarada e, tampouco, procedido a indispensável comunicação dessa circunstância, por ocasião do atendimento à requisição do pregoeiro de 21/08/2024; **afirma** que no CRC apresentado consta o balanço patrimonial vencido e que a Recorrida teria apresentado, tardiamente, o documento atualizado; **reproduz** excertos de jurisprudência que julga serem condizentes ao tema; e, para finalizar, **requer** a reconsideração da decisão com a cassação do ato de habilitação da licitante Recorrida.

II.2 – DAS CONTRARRAZÕES RECURSAIS

Em sede de contrarrazões, a Recorrida Olimpo Segurança e Vigilância Ltda., também já qualificada nos autos, manifestou-se no sentido do desprovimento do recurso, sustentando: *“que, ao revés do afirmado pela Recorrente, a apresentação da dita CERTIDÃO não constitui requisito editalício para fins de apresentação de proposta”*; *“que o edital, nos termos dos itens 4.2 e 4.2.4, determina apenas que, no ato do cadastramento da proposta, seja feita a DECLARAÇÃO de cumprimento da norma em questão”*; que somente na etapa de habilitação a referida certidão foi exigida pelo pregoeiro, e entregue dentro do prazo concedido; que a verificação dos documentos de habilitação, no pregão, passa a ser relevante para o processo licitatório após a aprovação da proposta; que, nos termos do art. 63, da Lei 14.133/2021, no pregão há a inversão de fases, anteriormente diferente em outras modalidades, analisando primeiro a exequibilidade da proposta e depois da habilitação; que até dia 27/08/2024, às 10:31:54, o que se debatia era se a proposta seria aceita, passando, somente a partir daí, a cuidar da habilitação de forma individualizada, com o pregoeiro solicitando a declaração; que procedeu a juntada do documento comprovando a situação declarada, tudo de forma regular, salientando que a referida certidão poderia ser obtida *“nos sites oficiais”*; que o pregoeiro cumpriu a lei e o edital ao solicitar a certidão no momento da habilitação, visando complementar a informação ocorrida no momento do cadastramento para participar do certame; que a declaração, por ter presunção de veracidade, seria suficiente para habilitação, sem a necessidade da certidão que nem consta das exigências do edital, e que essa afirmação consta de parecer jurídico *“da banca de advogados Bichara & Aguiar”* acostado as razões recursais; *“que as ditas certidões de cumprimento da Lei 8.213/91 atestam sempre fatos passados, limitados ao período de 3 (três) dias”*, e que essa dinâmica impacta diretamente entre as movimentações trabalhistas e a integração no sistema, causando um *“delay natural”* na atualização dos dados no sistema; *“que a terceirização de mão de obra para serviços de vigilância, é de conhecimento público e notório que o setor apresenta alta rotatividade de empregados”*; que *“a oscilação mínima nos dados de empregados, resultante das variações nas contratações e demissões, deve ser considerada com vistas a garantir que a documentação apresentada seja fiel à situação atual da empresa”*; que existe amparo jurídico, com base no art. 64, da Lei 14.133/2021, permitindo a atualização de documentos para refletir a realidade no momento da habilitação; que *“não se pode permitir que o procedimento licitatório seja prejudicado por formalismos exacerbados, que, ao invés de protegerem a igualdade e a transparência do certame, acabam por afastar propostas plenamente aptas”* *“afrontando os princípios da eficiência e da razoabilidade”*; que o foco da licitação deve ser na substância da proposta e na capacidade do licitante, e não em meros detalhes formais que, quando cumpridos em tempo hábil, não afetam a competitividade do certame;

Ao final, a Recorrida afirma o integral cumprimento das exigências legais e editalícias, e pugna pelo total desprovimento do Recurso e pela manutenção da decisão que a declarou vencedora do certame.

É o breve relato.

III – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Presente o interesse recursal, a peça foi apresentada tempestivamente, devendo, portanto, ser conhecida.

IV – DO MÉRITO

Inicialmente, cumpre ressaltar que, juntamente com a análise do mérito do recurso, será necessário analisar, também, as razões que poderiam ter servido de embasamento para a manifestação da intenção de recorrer, além da insatisfação natural diante de um resultado desfavorável.

Esclarecendo que somente após a leitura das razões, e também das contrarrazões recursais, percebemos a possibilidade de ter havido interpretações distintas, entre Recorrente e Recorrida, a respeito do momento de comprovação das condições de habilitação, referente ao inciso IV, do art. 63, da Lei nº 14.133/2021.

Talvez, essas interpretações díspares decorram de uma possível dubiedade de exigências do edital, que em determinado ponto pode ter até extrapolado e a lei, no tocante ao tema mencionado e, dessa forma, para tentar discorrer sobre o assunto, reproduziremos, em seguida, trechos do edital, e também da legislação, que cuidam do tema aventado.

O edital, em mais de uma oportunidade, constou a exigência que o licitante, no momento de apresentar sua proposta junto ao sistema do Portal de Compras MG, firmasse algumas declarações informando que atendia determinadas condições de habilitação. Vejamos:

[...]

4.2 No cadastramento da proposta, o fornecedor deverá, também, assinalar em campo próprio do portal de compras, as seguintes declarações:

(...)

4.2.2 que inexistente impedimento à sua habilitação, e comunicará a superveniência de ocorrência impeditiva ao órgão ou entidade Contratante;

4.2.3 que cumpre o disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988, que proíbe o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.

4.2.4 que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitação da Previdência Social, previstas em lei nos termos do art. 93 da Lei Federal nº 8.213, de 1991 e em outras normas específicas, conforme previsto no inciso IV do art. 63 da Lei Federal nº 14.133/21. (grifamos)

[...]

Mas o edital constou também, que os documentos habilitatórios seriam exigidos na **fase de habilitação**, e apenas do licitante vencedor. Vejamos:

[...]

7. DA FASE DE HABILITAÇÃO

7.1 Os documentos previstos no Anexo III, necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, serão exigidos para fins de habilitação, nos termos dos arts. 62 a 70 da Lei Federal nº 14.133/21 e arts. 32 a 36 do Decreto Estadual nº 48.723/23, de 2023.

(...)

7.7 Os documentos exigidos para habilitação que não estejam contemplados no CAGEF serão enviados por meio do sistema, em formato digital, no prazo mínimo de 4 (quatro) horas, prorrogável por igual período, contado da solicitação do pregoeiro. A

verificação no CAGEF ou a **exigência dos documentos** nele não contidos **somente será feita em relação ao licitante vencedor.** (grifamos)

[...]

Para efeito de comparação com os trechos do edital acima, reproduziremos a seguir excerto da Lei Federal nº 14.133/2021 que define as fases do processo licitatório. Vejamos:

[...]

Art. 17. **O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:**

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - **de julgamento;**

V - **de habilitação;**

VI - recursal; (grifamos)

[...]

Em seguida, reproduziremos trecho da Lei Federal nº 14.133/2021 que traz a definição e os tipos de habilitação. Vejamos:

[...]

Art. 62. **A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:**

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira. (grifamos)

[...]

Por fim, reproduziremos trecho da Lei Federal nº 14.133/2021 que traz algumas disposições sobre habilitação. Vejamos:

[...]

Art. 63. **Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:**

I - **poderá ser exigida** dos licitantes a **declaração de que atendem aos requisitos de habilitação**, e o **declarante responderá pela veracidade das informações prestadas**, na forma da lei;

II - **será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor**, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;

III - **serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal**, em qualquer caso, **somente em momento posterior ao julgamento das propostas**, e **apenas do licitante mais bem classificado**;

IV - **será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social**,

previstas em lei e em outras normas específicas. (grifamos)

[...]

Diante das reproduções acima, podemos depreender que o edital, em dois momentos distintos, e de forma diferente, exigiu que o licitante confirmasse a sua condição de atendimento às exigências relacionadas à habilitação: primeiro, previamente à apresentação da proposta, quando estabelece que o licitante firme algumas declarações, dentre elas a DECLARAÇÃO de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, podendo essa imposição ser entendida como uma extrapolação à norma, uma vez que a Lei 14.133/2021, no art. 63, inciso IV, determina que essa exigência ocorra na fase de habilitação; e, depois, na fase de habilitação, quando estabelece que os documentos não contemplados no cadastro do CAGEF sejam apresentados pelo licitante vencedor.

E essa possível extrapolação legal da exigência editalícia, no tocante ao momento de apresentação da declaração constante do inciso IV, do art. 63, da Lei 14.133/2021, foi o estopim de toda a controversa interpretação do dispositivo mencionado, tanto pela Recorrente, quanto pela Recorrida, que culminou nesse recurso ora em comento, e no desfecho dele decorrente.

Referente às interpretações mencionadas, temos primeiro o posicionamento da Recorrente. Vejamos:

[...]

“Na realidade, a certidão de cumprimento do art. 93, Lei 8213/1991 só veio a ser submetida no dia 27 de agosto de 2024, após NOVA requisição...

...nos dias 21, 22 e 23 de agosto de 2024 a licitante vencedora NÃO preenchia as vagas destinadas a pessoas com deficiência ou reabilitadas pela Previdência Social.”

[...]

“Os itens 4.2 e 4.2.4 do edital (p. 9) são claros ao determinar que a multicitada declaração de cumprimento do art. 93, Lei nº 8.213/1991, deveria instruir a proposta, exigência reiterada no item 5.2 do Anexo III do instrumento convocatório, que reforçou que tal documento deve ser ofertado por “ocasião do registro da proposta pelo licitante”.

[...]

“Como visto, no dia 21.08.2024, às 15:12 horas, o pregoeiro foi enfático ao assinalar que a respectiva certidão deveria ser encaminhada “JUNTAMENTE com a proposta”, com a indicação das normas legais e editalícias pertinentes.”

[...]

Com relação ao assunto, temos a manifestação da Recorrida contrapondo os argumentos da Recorrente. Vejamos:

[...]

“Mister se faz salientar que, ao revés do afirmado pela Recorrente, a apresentação da dita CERTIDÃO não constitui requisito editalício para fins de apresentação de proposta.”

[...]

“O edital, nos termos dos itens 4.2 e 4.2.4, determina apenas que, no ato do cadastramento da proposta, seja feita a DECLARAÇÃO de cumprimento da norma em questão, não trazendo nenhuma disposição quanto a apresentação da referida certidão.”

[...]

“a eventual verificação de documentos referentes à HABILITAÇÃO somente passa a ser relevante para o processo licitatório, notadamente em se tratando de pregão, após a APROVAÇÃO DA PROPOSTA.”

[...]

“E isso se dá pelo simples fato de que na modalidade pregão, há inversão das etapas de verificações anteriormente existente em outras modalidades licitatórias, primeiro se analisando a exequibilidade da proposta para, posteriormente, passar a análise das condições de habilitação.

Tal ordem se trata de mera aplicação do que está escrito na Lei 14.133/21 que em seu Artigo 63, inciso II, assim assevera:

Art. 63. **Na fase de habilitação** das licitações serão observadas as seguintes disposições:

(...)

II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;”

[...]

“Ademais, a própria Recorrente tem TOTAL CONHECIMENTO de tal possibilidade, vez que, em um dos ANEXOS DO SEU PRÓPRIO RECURSO, apresentou a Recorrente um parecer jurídico elaborado por parte da banca de advogados BICHARA & AGUIAR SOCIEDADE DE ADVOGADOS, que assim asseverou na página 23:

II. Declaração de cumprimento de cotas e presunção de veracidade:

No momento da habilitação, os licitantes devem apresentar uma declaração de que cumprem as cotas de PCD e reabilitados conforme exigido pela legislação.

Essa declaração possui presunção de veracidade, ou seja, assume-se que as informações prestadas pelo licitante são verdadeiras, salvo prova em contrário.” (grifamos)

[...]

Depois das citações de trechos das Razões e das Contrarrazões recursais, que tratam diretamente das condições de habilitação, destacando principalmente aquela prevista no art. 63, inciso II, da Lei 14.133/2021, onde a Recorrente e a Recorrida tiveram posicionamentos opostos sobre a interpretação do mesmo fato, faremos um breve histórico dos procedimentos realizados no processo, referente a cada um dos licitantes analisados, com os devidos comentários, no intuito de finalizar a questão.

No tocante ao 1º colocado do certame, o fornecedor F000174, foram realizados os seguintes procedimentos: no dia da disputa, 05/07/2024, 11:08:58hs, foi feita a convocação, via sistema, PARA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA AJUSTADA; após análises, incluindo diligência, no dia 22/07/2024, às 12:18:05hs a proposta foi aceita; no dia 22/07/2024, às 15:31:02hs, o sistema foi habilitado para manifestação de recurso, sobre a fase de aceitação da proposta; no dia 22/07/2024, às 15:45:42hs, o prazo foi finalizado no sistema, com a interposição de recurso do licitante Esparta Segurança Ltda.; no dia 22/07/2024, às 15:53:45hs o fornecedor F000174 foi convocado, via sistema, PARA APRESENTAR OS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, incluindo a DECLARAÇÃO exigida pelo art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021; após as análises devidas o referido fornecedor foi inabilitado.

Como se pode facilmente perceber, com relação ao 1º colocado, o fornecedor F000174, os procedimentos foram realizados, SEQUENCIALMENTE: primeiramente a fase de julgamento da proposta e depois a fase de habilitação, em obediência aos art. 17 c/c os arts., 62 e

Após a inabilitação do 1º colocado, passamos ao 2º colocado do certame, o fornecedor F000119, sendo realizados os seguintes procedimentos: no dia 05/08/2024, às 09:20:40hs, foi feita a convocação, via sistema, PARA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA AJUSTADA; foi solicitada também, juntamente com a solicitação da proposta, a apresentação de CERTIDÃO ou equivalente, com intuito atender ao exigido no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021; a SEPLAG informou que todos o licitantes, por ocasião da apresentação da proposta, declararam que atendiam ao disposto no inciso IV, do art. 63, da Lei 14.133/2021; a proposta ajustada foi apresentada e analisada; foram solicitadas diligências sobre exequibilidade da proposta, sendo os documentos recebidos, analisados e aprovados e, no dia 13/08/2024, às 17:23:33hs a proposta foi aceita; no dia 14/08/2024, às 10:07:25hs, o sistema foi habilitado para manifestação de recurso, sobre a fase de aceitação da proposta; no dia 14/08/2024, às 10:17:31hs, o prazo foi finalizado no sistema, com a interposição de recurso dos licitantes Esparta Segurança Ltda. e Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda.; no dia 14/08/2024, às 10:50:58hs o fornecedor F000119 foi convocado, via sistema, PARA APRESENTAR OS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, incluindo a DECLARAÇÃO/CERTIDÃO exigida pelo art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021; após as análises devidas o referido fornecedor foi inabilitado.

Com relação ao 2º colocado, o fornecedor F000119, os procedimentos foram realizados, SEQUENCIALMENTE: primeiramente a fase de julgamento da proposta e depois a fase de habilitação, em obediência aos art. 17 c/c os arts., 62 e 63 da Lei 14.133/2021. Contudo, talvez para tentar agilizar as decisões, solicitamos do referido fornecedor que apresentasse, junto com a proposta ajustada, a CERTIDÃO ou equivalente, visando comprovar que o licitante atendia ao disposto no inciso IV, do art. 63, da Lei 14.133/2021, conforme declarado junto ao sistema, quando da apresentação da proposta. E, com base nessa declaração, ocorrida junto ao sistema, prosseguimos para a fase de habilitação referente ao fornecedor F000119, mesmo diante da não apresentação da referida certidão.

Após a inabilitação do 2º colocado, passamos ao 3º colocado do certame, o fornecedor F000139, sendo realizados os seguintes procedimentos: no dia 21/08/2024, às 15:30:01hs, foi feita a convocação, via sistema, PARA APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA AJUSTADA; foi solicitada também, juntamente com a solicitação da proposta, a apresentação de CERTIDÃO ou equivalente, com intuito atender ao exigido no art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021; a SEPLAG informou que todos o licitantes, por ocasião da apresentação da proposta, declararam que atendiam ao disposto no inciso IV, do art. 63, da Lei 14.133/2021; a proposta ajustada foi apresentada e analisada; foram solicitadas diligências sobre exequibilidade da proposta, sendo os documentos recebidos, analisados e aprovados e, no dia 27/08/2024, às 10:31:54hs a proposta foi aceita; no dia 27/08/2024, às 11:42:08hs, o sistema foi habilitado para manifestação de recurso, sobre a fase de aceitação da proposta; no dia 27/08/2024, às 11:53:24hs, o prazo foi finalizado no sistema, com a interposição de recurso dos licitantes Esparta Segurança Ltda., Gocil Serviços de Vigilância e Segurança Ltda. e Guardseg Vigilância e Segurança Ltda.; no dia 27/08/2024, às 12:02:55hs o fornecedor F000139 foi convocado, via sistema, PARA APRESENTAR OS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO, incluindo a CERTIDÃO exigida pelo art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, ou equivalente; após as análises devidas, a documentação habilitatória foi aprovada, com o referido fornecedor habilitado e declarado vencedor do certame.

Com relação ao 3º colocado, o fornecedor F000139, os procedimentos foram realizados, SEQUENCIALMENTE: primeiramente a fase de julgamento da proposta e depois a fase de habilitação, em obediência aos art. 17 c/c os arts., 62 e 63 da Lei 14.133/2021. Contudo, conforme ocorrido com o 2º colocado, talvez para tentar agilizar as decisões, solicitamos do referido fornecedor que apresentasse, junto com a proposta ajustada, a CERTIDÃO ou equivalente, visando comprovar que o licitante atendia ao disposto no inciso IV, do art. 63, da Lei 14.133/2021, conforme declarado junto ao sistema, quando da apresentação da proposta. E, com

base nessa declaração, ocorrida junto ao sistema, prosseguimos para a fase de habilitação referente ao fornecedor F000139, mesmo que este não tenha apresentado a referida certidão junto com a proposta. Já na fase de habilitação, o licitante em questão apresentou todos os documentos exigidos, inclusive a certidão em comento, sendo declarado vencedor, conforme acima mencionado.

Depois das citações de trechos da legislação e do edital, das razões e contrarrazões, e do histórico dos procedimentos, todos relacionados ao momento de se exigir os documentos de habilitação, principalmente o relativo ao tema central deste recurso, a declaração exigida pelo art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, podemos inferir que, salvo melhor juízo, as regras editalícias podem ter ofendido alguns princípios relacionados à licitação.

Seguindo nesse raciocínio, podemos extrair dos excertos supratranscritos, a ocorrência de dubiedade da regra editalícia, com o licitante sendo compelido a confirmar sua condição de habilitação em, pelo menos, dois momentos distintos, enquanto a legislação exige que o faça apenas na fase de habilitação, levando à conclusão que existe no edital um conflito na interpretação da norma licitatória e, com isso, ferindo alguns princípios basilares da licitação, tais como: o Princípio da Legalidade que determina à Administração agir sempre em conformidade com a lei e, no caso em comento, o edital extrapolou a exigência legal; o Princípio do Julgamento Objetivo, onde o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para julgamento da habilitação e das propostas, regra não observada no edital desta licitação, que apresentou exigências contraditórias ou ambíguas; o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que obriga a Administração e os licitantes a observarem as normas e condições estabelecidas no edital, desde que estejam em conformidade com a legislação aplicável em vigor que, no caso em debate, parecer ter ultrapassado os limites legais.

A falta de clareza ou a presença de contradições no instrumento convocatório podem gerar incertezas, atrasando o procedimento com pedidos de esclarecimento e impugnações, apresentações de recurso, além de idas ao judiciário, podendo, até mesmo, limitar a competitividade do certame, pois potenciais licitantes podem se sentir desmotivados a participar. Sem contar que um edital com informações contraditórias pode não só violar a lei como também comprometer a regularidade do procedimento. Além do mais, a norma licitatória reforça sempre que um ato convocatório bem elaborado vai refletir sempre num processo claro e imparcial, de modo a promover uma competição justa e a seleção mais vantajosa.

Constatada a contradição na regra editalícia, quanto ao momento de se exigir a comprovação de, pelo menos, uma das condições de habilitação, a do art. 63, inciso IV, da Lei 14.133/2021, e que essa regra ambígua culminou na extrapolação da referida norma licitatória, não vislumbramos possibilidade de prosseguir na análise do mérito do recurso manejado, vez que tanto a decisão do sentido de acatamento recursal, quanto na direção da negativa de provimento não nos parece razoável, diante da dubiedade da exigência estampada no edital.

Visto que, as divergências verificadas implicariam na impossibilidade de atendimento pleno das exigências editalícias, qualquer que fosse o desfecho, pois de um lado está a manifestação da Recorrente pela decisão baseada em um possível desatendimento quando da apresentação da proposta, enquanto, por outro lado, a Recorrida pleiteia a manutenção da condição de vencedora, baseada na entrega do documento na fase de habilitação.

Sobre a necessidade de clareza dos critérios de habilitação expressos no edital, o renomado doutrinador Carlos Ari Sunfeld manifestou-se conforme a seguir. Vejamos:

[...]

*'na fixação das pautas a serem atendidas na habilitação, necessário atentar para o princípio da objetividade, inerente à licitação, e que não se aplica apenas ao julgamento, mas sim a todos os atos decisórios, por identidade de razão. **Os critérios de habilitação devem ser definidos pelo edital de modo claro, preciso (sem dubiedades) e objetivo. Além de dispor sobre as condições de habilitação, indicando os documentos a partir dos quais serão avaliadas, o edital fixará os critérios a serem empregados pelo órgão julgador na verificação do seu atendimento.** Ao fazê-lo, deverá atentar para a indispensável objetividade, evitando que a apreciação tenha de fazer-se por critérios subjetivos, fluidos, flutuantes. À Comissão deve restar, apenas, um trabalho vinculado, quase mecânico, de confronto direto e imediato da descrição editalícia com os documentos apresentado'* (SUNDFELD, Carlos Ari, 'Licitação e Contrato Administrativo, Malheiros, 1ª ed., 1994, p. 114). (grifamos)

[...]

Este excerto de decisão do Tribunal Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) faz menção a regras editalícias que extrapolam a lei e o princípio da vinculação ao edital. Vejamos:

[...]

*"...princípio da vinculação ao edital não é absoluto, devendo ser interpretado pelo Judiciário, buscando-lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que **extrapolem os ditames da lei de regência** e cujo excessivo rigor possa afastar da concorrência possíveis proponentes, ou que o transmude de um instrumento de defesa do interesse público em conjunt o de regras prejudiciais ao que, com ele, objetiva a administração. A finalidade precípua da licitação é a obtenção da melhor proposta para a Administração Pública, não se podendo privilegiar o rigorismo da formalidade, em detrimento da ampla participação dos interessados."* (Apelação Cível – Reexame Necessário nº 1.0471.04.025054-/001 – TJMG – Rel. Des. Orlando Carvalho, DJ: 29/10/2004) (grifamos)

[...]

V – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, ressaltando mais uma vez que as divergências relacionadas às regras editalícias, referentes ao momento de se comprovar as condições de habilitação, só foram percebidas após a apresentação do recurso, e não vislumbrando a possibilidade de um desfecho único para o encerramento do embate, opinamos pela sugestão de Revogação do pleito, por entender, salvo melhor juízo, que essa seria a decisão mais razoável para atendimento ao interesse público. E, também, não causaria nenhum prejuízo a terceiros, uma vez que, após as correções devidas, haveria a publicação de uma nova licitação com o mesmo objeto.

Agora sobre o assunto Revogação, cabe também uma reflexão do conceituado doutrinador Carlos Ari Sunfeld. Vejamos:

[...]

***Para legitimar a revogação, necessária, segundo o art. 49, a ocorrência de 'fato superveniente', isto é, verificado posteriormente à primitiva decisão de contratar. Não, por óbvio, um fato qualquer, mas um fato (ou um conjunto fático) pertinente e suficiente para tornar inoportuna ou inconveniente a contratação.** (SUNDFELD, Carlos Ari, p. 1037, 2006.) (grifamos)*

[...]

Ainda sobre o tema Revogação, temos a lição do mestre dos mestres, o Prof. Hely Lopes Meirelles. Vejamos:

[...]

*Releva notar, ainda, que o juízo de conveniência para a **revogação deve basear-se em fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar aquele ato** (art. 49, caput). A discricionariedade administrativa sofreu séria restrição legal, pois a revogação há de fundamentar-se necessariamente em fatos novos, não mais se admitindo a mudança do critério de oportunidade expendido anteriormente, para a abertura do procedimento licitatório. (MEIRELLES, 1996, p. 282.) (grifamos)*

[...]

Além disso, é preciso que a Administração motive adequadamente seu ato, a fim de apontar justamente a presença daquele fato superveniente. Com o Estado Democrático de Direito, não é mais compatível a mera alusão a “razões de interesse público”. É preciso que o Poder Público aponte qual o interesse público tutelado e por que razão ele não é mais atendido com a licitação. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996). (grifamos)

[...]

Dessa forma, faz-se necessária a revisão do ato convocatório para que se assegure a isonomia entre os participantes e se alcance o objetivo final da licitação, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo preciso corrigir as divergências encontradas, fazendo com que não parem dúvidas quanto ao momento correto, determinado pela lei, e claramente assinalado no edital, para a apresentação dos documentos relacionados à habilitação.

Decerto, da análise dos autos, verifica-se que, apesar de encerrada a fase preparatória do certame, publicado o referido edital e iniciada a disputa, é imperioso retornar à fase interna, com Revogação dos atos até então praticados, com fulcro no poder/dever conferido à Administração Pública de rever seus atos quando apresentarem incongruências ou vícios que possam resultar em não atendimento ao interesse público e à conveniência administrativa.

Consigna-se, ainda, que o Edital deve conter regras claras, inclusive quanto à apresentação dos documentos de habilitação necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de cumprir o objeto da licitação, elidindo qualquer subjetivismo face aos critérios estipulados no instrumento convocatório, conforme prevê o art. 32 e 33, §1º, do Decreto Estadual 48.723/2023.

Assim, considerando: que o planejamento das contratações públicas exige análise técnica e expertise por parte do agente/setor responsável pela elaboração dos instrumentos iniciais; que foi constatada a necessidade de aperfeiçoamento dos critérios editalícios no tocante aos elementos ora destacados, a fim de que não conste mais do edital nenhuma exigência dúbia; que os parâmetros para apresentação e julgamento dos documentos habilitatórios precisam ser suficientemente claros, permitindo um julgamento objetivo; que as múltiplas tarefas a cargo dos setores administrativos envolvidos podem gerar equívocos ou omissões na elaboração dos documentos, devendo esses serem revistos em face do poder de autotutela conferido à Administração.

Cabe destacar que a Administração Pública, no exercício do controle interno dos

atos administrativos, detém o poder de autotutela, podendo rever os atos que não atendam ao interesse público, nem sejam satisfatórios à conveniência administrativa. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que, *in verbis*:

[...]

*Enquanto pela tutela a Administração exerce controle sobre outra pessoa jurídica por ela mesma instituída, **pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de** anular os ilegais e **revogar** os inconvenientes e inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 16ª ed. 2003, p.73) (grifamos)*

[...]

O Poder da Administração rever os próprios atos também encontra respaldo em duas súmulas do Supremo Tribunal Federal, quais sejam:

[...]

Súmula nº 346

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

[...]

Súmula nº 473

A administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou **revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifamos)

[...]

No mesmo sentido, a Lei nº 14.184, de 31.1.2002, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, preconiza que:

[...]

*Art. 64 – **A Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos. (grifamos)*

[...]

Por sua vez, a Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 trata da Revogação no art. 71, inciso II, § 2º, conforme a seguir transcritos:

[...]

*Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, **o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:***

I - determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

*II - **revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;***

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

IV - adjudicar o objeto e homologar a licitação.

§ 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subseqüentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 2º **O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.**

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.

§ 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação. (grifamos)

[...]

VI – DA CONCLUSÃO

Finalizando, ressalta-se que os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da isonomia são de observância obrigatória pelo gestor, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, de modo que, pairando dúvidas quanto à possibilidade de sua real efetivação no certame em tela, cabe à Administração escoimar os problemas detectados.

Dessa forma, diante da necessidade de revisão das regras insculpidas no edital, no tocante ao momento correto para exigência e julgamento dos documentos de habilitatórios, responsáveis por aferir a capacidade do licitante de cumprir o objeto da licitação, conforme exposto, entende-se ser a Revogação do certame a medida mais adequada ao atendimento do interesse público, a fim de aperfeiçoar o instrumento convocatório, visando que a futura contratação seja de fato a mais vantajosa para a Administração.

A consequência da Revogação sugerida é a necessária adequação do edital, no que concerne à oportuna definição do momento certo em que se dará a convocação do licitante vencedor na fase de julgamento da proposta, a apresentar seus documentos habilitatórios, em obediência ao arts. 62 a 70 da Lei Federal nº 14.133/2021, assegurando o julgamento objetivo e a satisfação das necessidades e conveniências administrativas.

Por fim, ressalta-se que a Revogação, além de conveniente e oportuna ao atendimento do interesse público, não imporá aos eventuais licitantes interessados nenhum ônus ou perdas, porquanto poderão participar do certame a ser publicado.

Pelos fatos expostos, sugiro a Vossa Excelência a REVOGAÇÃO do certame.

Belo Horizonte, 14 de novembro de 2024.

Sebastião Nobre da Silva
Pregoeiro

À Diretoria de Gestão de Compras e Licitações,

Acato a manifestação do pregoeiro e, adotando os fundamentos por ele invocados como razões de decidir, determino a Revogação do Processo Licitatório 116/2024.

Publique-se, com abertura de prazo para o contraditório e a ampla defesa.

Belo Horizonte, 14 de novembro de 2024.

Márcio Gomes de Souza

Procurador-Geral de Justiça Adjunto Administrativo.



Documento assinado eletronicamente por **SEBASTIAO NOBRE DA SILVA, AGENTE DO MINIST. PÚBLICO - QP**, em 14/11/2024, às 13:22, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **MARCIO GOMES DE SOUZA, PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA ADJUNTO ADMINISTRATIVO**, em 14/11/2024, às 16:32, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **8340378** e o código CRC **D84A7108**.

Processo SEI: 19.16.3898.0048890/2024-46 / Documento SEI: 8340378 Gerado por: PGJMG/PGJAA/DG/SGA/DGCL/DGCL-LICITACOES

AVENIDA ÁLVARES CABRAL, 1740 6º ANDAR - Bairro SANTO AGOSTINHO - Belo Horizonte/ MG
CEP 30170008 - www.mpmg.mp.br