Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

Parecer nº 107/2025–GEJURF

Processo Administrativo nº 03716/2023

Ementa: Licitação. Lei nº 13.303/2016. Recurso Administrativo. Requisito de habilitação. inexequibilidade da proposta. Notas Explicativas Balanço Contábil. Livro (s) Diarios. Certidão JUCEMA. Enquadramento Sindical.

Cuida-se de Recurso Administrativo interposto pela licitante **ÂNCORA MANUTENÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, CNPJ nº. 23.065.738/0001-32, contra a habilitação da **INFINITY LOCAÇÃO, SERVIÇOS E GESTÃO LTD**, CNPJ nº 23.098.439/0001-02, no Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2024-EMAP, cujo objeto é a contratação de empresa especializada no fornecimento de mão de obra para a execução de serviços de apoio operacional no Porto do Itaqui, em São Luís – MA, conforme especificações do Termo de Referência, Anexo I do edital.

Na análise da proposta de preços e da documentação de habilitação da empresa INFINITY LOCAÇÃO SERVIÇOS E GESTÃO LTDA, a Ilustre Pregoeira da Empresa Maranhense de Administração Portuária decidiu pela classificação e habilitação da documentação apresentada, declarando, assim, a referida empresa vencedora do presente processo licitatório.

A empresa recorrente requereu em Razões de Recurso (fls. 2.668/2.682), a reforma a decisão que declarou vencedora a empresa INFINITY LOCAÇÃO, SERVIÇOS E GESTÃO LTDA, passando a considerá-la DESCLASSIFICADA/INABILITADA, conforme motivos consignados no presente Recurso Administrativo, tendo em vista a apresentação de Proposta de preços em descumprimento aos itens 7.4.1 a 7.4.5 do Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2024-EMAP e a apresentação de Documentação de Habilitação em descumprimento ao item 8.6, e subitem 8.6.1 c/c o subitem 8.6.1.2, e alínea "d"; ao item 8.8.1; aos itens 17.1.1, 17.1.2 e 17.1.3; ao item 17.1.7 e ao subitem 17.1.7.1, todos do Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2024-EMAP.

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

Por sua vez, a INFINITY LOCAÇÃO, SERVIÇOS E GESTÃO LTDA pleiteou a improcedência total do recurso interposto, requerendo a ratificação da decisão proferida pelo Douto Pregoeiro, que a declarou vencedora do Pregão Eletrônico nº 024/2024-EMAP. Argumentou que a proposta apresentada está em conformidade com todas as exigências estabelecidas no edital, atendendo integralmente às condições previstas, incluindo a documentação, a qualificação técnica, a capacidade financeira, bem como o cumprimento dos requisitos técnicos e operacionais.

A Pregoeira da EMAP manifestou-se às fls. 2.793/2.809 pelo improvimento do recurso apresentado pela empresa ÂNCORA MANUTENÇÃO E SERVIÇOS LTDA, mantendo a decisão que declarou vencedora a empresa INFINITY LOCAÇÃO, SERVIÇOS E GESTÃO LTD, por considerar que analisando cada ponto do recurso administrativo e das contrarrazões, e levando em consideração o posicionamento do setor técnico, responsável pela análise dos documentos apresentados pelas licitantes, a legislação aplicável e com os entendimentos jurisprudenciais correlatos, bem como, às regras editalícias, concluiu por insuficientes as justificativas apresentadas pela Recorrente.

Foi então submetida a decisão a autoridade superior, que sua vez enviou os autos a esta GEJUR/EMAP, para manifestação sobre o recurso.

É o relatório. Passamos a opinar.

A licitação corresponde ao processo administrativo voltado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação desejada pela Administração Pública e necessária ao atendimento do interesse coletivo. Significa dizer que a Administração busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico.

O art. 173, § 1º, Constituição Federal determina a elaboração de um estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

As normas gerais acerca de licitação e contratos administrativos estão contidas na Lei das Estatais, no Regulamento de Licitações e Contratos da Empresa Maranhense de Administração Portuária, bem como na Constituição Federal que consagra princípios e regras fundamentais acerca da organização do Estado.

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

Ressalta-se que a licitação em tela foi conduzida em estrita observância aos trâmites processuais, com o cumprimento dos prazos legalmente estabelecidos para cada uma das fases do processo licitatório, inclusive as fases recursais, conforme previsão editalícia, de maneira imparcial e isonômica pelo Pregoeiro. Este tem o dever de agir, visando o interesse público e a proposta mais vantajosa, além de obedecer rigorosamente a todos os princípios que regem o universo licitatório, dentre eles a vinculação do instrumento convocatório.

Como se sabe o Edital é a lei interna de licitações públicas e tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado.

Em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as exigências editalícias devem ser cumpridas integralmente, ressalvadas aquelas consideradas ilegais. Não é demais afirmar que o sucesso da licitação depende de ato convocatório e anexos bem elaborados.

Corroborando com tal entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 508) assevera que:

> O edital é o ato pelo qual a Administração divulga a abertura da concorrência, fixa os requisitos para participação, define o objeto e as condições básicas do contrato e convida a todos os interessados para que apresentem suas propostas. Em síntese, o edital é o ato pelo qual a Administração faz uma oferta de contrato a todos os interessados que atendam às exigências nele estabelecidas.
>
> Costuma-se dizer que o edital é a **lei da licitação**; é preferível dizer que é a **lei da licitação e do contrato**, pois o que nele se contiver deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade; trata-se de aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no artigo 3º da Lei no 8.666/93.
>
> (grifamos)

É dever da Administração, ao realizar procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira para participar de licitação na Administração Pública. Todo o edital de licitação tem como cláusula as condições de participação no certame licitatório para a fase de habilitação. A documentação é destinada a esclarecer e comprovar todas as fases de habilitação constantes em um edital de licitação.

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

Há fundamento legal para tal exigência nas licitações que vem do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, dispositivo que menciona que tais exigências se justificam pela necessidade de garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

> Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A vinculação ao instrumento convocatório deve assegurar aos licitantes os seus direitos. Nesse sentido, cabe relembrar a seguinte redação do art. 31 da Lei nº 13.303/2016:

> Art. 31 As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, **da vinculação ao instrumento convocatório**, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

(grifamos)

Esse dispositivo não deixa espaço para arbitrariedades ou escolhas de licitantes por regras não estabelecidas no edital. No mesmo sentido, a Administração deve buscar a proposta mais vantajosa dentro das regras do edital e sem julgamentos subjetivos.

Cumpre destacar ainda que o principal objetivo de um procedimento licitatório, como se sabe, é suprir demandas de serviços e bens no preço mais vantajoso, atendendo-se, dessa forma, o princípio do interesse público.

Registre-se que a discussão do Recurso versa sobre vários pontos levantados pelo recorrente, razão pela qual trataremos deles separadamente.

a) Quanto a alegação de inexequibilidade da proposta

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que esses tributos, por sua natureza personalíssima, não podem ser incluídos nas planilhas de custos, mas devem ser considerados pela Administração na verificação da exequibilidade da proposta.

O TCU também ressalta que a margem de lucro mínima adotada por empresas licitantes não implica, necessariamente, em inexecução do contrato, sendo uma estratégia comercial da empresa. Nesse contexto, a Administração Pública não deve interferir nos preços praticados pelas empresas, que têm liberdade para definir suas propostas com base na realidade do mercado e sua estratégia comercial.

Em relação à análise da proposta, a EMAP, por meio de diligências e verificações técnicas, confirmou que a INFINITY LOCAÇÃO atendeu aos critérios exigidos no edital. O setor técnico responsável não identificou a necessidade de informações complementares, considerando suficientes os dados apresentados na proposta. Além disso, a análise da capacidade financeira da empresa, conforme os índices exigidos no edital, demonstrou que a proposta estava dentro das condições estabelecidas.

A documentação apresentada pela empresa, incluindo contratos com o Tribunal de Justiça do Maranhão, corrobora a exequibilidade da proposta, reforçando a viabilidade da execução do contrato. Assim, nesse ponto, as alegações da Recorrente foram rejeitadas, sendo a proposta da INFINITY LOCAÇÃO considerada exequível e compatível com os requisitos do edital, sem prejuízo à Administração Pública.

b) Da ausência de registros das Notas Explicativas do Balanço Contábil. junto a JUCEMA

O edital é considerado a "lei" do certame, devendo as exigências nele contidas serem rigorosamente seguidas, salvo quando contrárias à legislação. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023), o edital fixa os requisitos para participação e estabelece as condições do contrato, sendo essencial para o processo licitatório, e sua violação configura ilegalidade.

A Administração tem a responsabilidade de exigir documentos de habilitação compatíveis com o objeto da licitação, destacando, entre outros, a qualificação técnica e a capacidade financeira dos participantes. Os documentos exigidos no edital devem ser apresentados conforme as condições estabelecidas, como o balanço patrimonial e a demonstração de resultados dos dois últimos exercícios, conforme o item 8.6 do Edital do Pregão n.º 024/2024.

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

As Notas explicativas, que detalham as demonstrações financeiras, são consideradas complementares e não obrigatórias. Dessa forma, a exigência de notas explicativas para qualificação econômico-financeira, quando não prevista no edital, configura violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, além de contrariar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. A Jurisprudência confirma que a inabilitação de uma empresa pela não apresentação de tais documentos é ilegal.

c) **Da ausência de cópia do Livro (s) Diarios (s) do (s) Balanço(s) de 2022 e 2023, nos termos do subitem 8.6, subitem 8.6.1 c/c o subitem 8.6.1.2, alínea "d"**

A análise documental apresentada pela empresa Recorrida revela que os documentos relativos ao balanço de 2022 incluem o balanço patrimonial, o Demonstrativo de Resultado do Exercício de 2022, o Recibo de Entrega, Termo de Abertura e Encerramento, todos no modelo SPED Contábil, além de índice de liquidez, notas explicativas e o Recibo de Entrega à Receita Federal

Para o balanço de 2023, foram apresentados documentos semelhantes, incluindo o balanço de 2023 no modelo SPED Contábil e JUCEMA, além das notas explicativas, termo de autenticação de assinatura eletrônica e o CRC do responsável pela assinatura.

O edital estabelece que a documentação contábil exigida pode ser apresentada de forma **alternativa, e não cumulativa, conforme transcrito no item 8.6.1.2,** que lista diferentes formas de apresentação dos documentos, incluindo publicação em Diário Oficial, em jornal de grande circulação, ou registro na Junta Comercial. Para as empresas optantes pelo lucro real ou presumido, a apresentação dos documentos no modelo SPED Contábil é aceita, conforme o Decreto nº 6.022/2007, que unifica a recepção, validação, armazenamento e autenticação dos documentos contábeis e fiscais.

No subitem 8.6.2 do edital, também é indicado que empresas optantes pelo lucro real ou presumido que distribuem lucro devem apresentar, junto ao Balanço Patrimonial, o recibo de entrega da escrituração contábil digital – SPED Contábil, conforme as instruções normativas da Receita Federal.

Todos os documentos apresentados foram analisados e autenticados eletronicamente pela pregoeira responsável pela licitação, estando em conformidade com os requisitos do edital. Portanto, as alegações da Recorrente são improcedentes.

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

d) Desatualização da Certidão JUCEMA (exigida pelo Decreto Estadual n.º 21.040/05) e assim, tendo descumprido o subitem 8.8.1 do Edital.

Conforme estabelecido no subitem 8.8.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 024/2024, a Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado do Maranhão (JUCEMA) é exigida para comprovar a situação atualizada do registro da empresa, incluindo seu ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor. No entanto, a exigência se aplica apenas às empresas sediadas no Estado do Maranhão. O Microempreendedor Individual (MEI) está dispensado dessa obrigação, pois sua situação cadastral é validada diretamente no Portal do Empreendedor.

Esclarece-se que a sessão licitatória ocorreu em 29/11/2024, e a empresa INFINITY LOCAÇÃO SERVIÇOS E GESTÃO LTDA. foi convocada para enviar sua documentação na mesma data. Embora os documentos apresentados possuam datas anteriores, eles deveriam estar válidos até o momento da convocação, conforme as exigências da pregoeira.

A certidão simplificada apresentada pela empresa Recorrida indica que a última alteração ocorreu em 27/02/2024, referente ao arquivamento do balanço de 2023. Contudo, essa informação foi confrontada com o balanço patrimonial de 2023, cujo documento possui data de emissão anterior à data da convocação.

Além disso, ao analisar os documentos apresentados, não se observa qualquer alteração no contrato social ou na documentação de habilitação da empresa Recorrida, cuja data de emissão é de 27/10/2021.

Quanto à qualificação técnica, a empresa Recorrida apresentou um total de 95 documentos, sendo 17 Atestados de Capacidade Técnica emitidos por pessoas jurídicas e 78 Contratos com objetos similares ao do Pregão Eletrônico nº 024/2024. Esses documentos foram submetidos à análise técnica do setor demandante, que os aprovou sem qualquer ressalva.

e) **Ausência de Declaração de Enquadramento Sindical por parte da empresa Recorrida**

A Recorrida apresentou a referida declaração, registrada às fls. 1848 do Processo 3716/2023, em cumprimento ao item 17.1.7 do Termo de Referência – Anexo I do edital, na qual informa que utilizou como base salarial os valores constantes no Acordo Coletivo entre a empresa Âncora, atual detentora do contrato, e o Sindicato dos Trabalhadores nos Serviços Portuários do

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 21/02/25 as 15:30 com nº: 3020-0037-7980 e CRC 21IVW902Y

Estado do Maranhão (SINDPORT), além da Convenção Coletiva de Trabalho - SRT00061/2024. A Recorrida também se compromete a se sindicalizar, caso seja declarada vencedora do certame.

Esta Gerência Jurídica já se manifestou no Parecer nº 675/2024–GEJUR, disponível às fls. 1281 do processo administrativo no sentido de que a exigência de sindicalização apenas para participar da licitação não é válida, pois contraria a jurisprudência dos Tribunais.

Assim, com base na análise da CSL e nos fundamentos expostos nesse parecer, resta claro que as razões da recorrente não merecem prosperar, tendo em vista que o procedimento foi realizado seguindo o regramento legal pertinente, bem como das disposições editalicías.

Por tudo exposto, **opina** esta **GEJUR** pelo julgamento improcedente do recurso apresentado pela empresa **ÂNCORA MANUTENÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, nos termos da manifestação da Comissão Setorial de Licitação da EMAP de fls. 2.793/2.809, a manutenção da decisão que declarou a empresa **INFINITY LOCAÇÃO, SERVIÇOS E GESTÃO LTD** como vencedora do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 024/2024-EMAP.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Luís, 21 de fevereiro de 2025.

Tatiana Gadelha Costa dos S. Araújo
Advogada/GEJUR
OAB/MA nº 5.300 – Mat. 3324

Lucas Rodrigues Sá
Advogado/GEJUR Gerente Jurídico
OAB/MA 14.884 – Mat. 3307

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 20/02/25 as 16:48 com nº: 3200-0037-5545 e CRC 20IUI902Z