Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

Parecer nº 118/2025–GEJURF

Processo Administrativo nº 02913/2024

Ementa: Licitação. Lei nº 13.303/2016. Recurso Administrativo. Exigência de Requisito não previstos no Edital. Da ilegalidade da desclassificação da proposta por vício sanável Improcedência.

Cuida-se de Recurso Administrativo interposto pela licitante **LOCADORA SÃO LUÍS LTDA, CNPJ Nº 01.870.297/0001-09**, contra a habilitação da **AGUIAR LOCAÇÃO E TURISMO LTDA, CNPJ nº 07.922.139/0001-31,** no PREGÃO ELETRÔNICO Nº 043/2024-EMAP, cujo contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação de veículos, sem motorista e sem combustível, para atender as demandas administrativas e operacionais da Empresa Maranhense De Administração Portuária – EMAP, por um período de 12 (doze) meses, conforme especificações do Termo de Referência, Anexo I do edital.

Após a análise da proposta de preços e da documentação de habilitação da empresa **AGUIAR LOCAÇÃO E TURISMO LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 07.922.139/0001-31, a Ilustre Pregoeira da Empresa Maranhense de Administração Portuária decidiu pela classificação e habilitação da documentação apresentada, declarando a referida empresa como vencedora do presente processo licitatório. A proposta de preços da empresa foi finalizada no valor de R$ 5.198.998,80 (cinco milhões, cento e noventa e oito mil, novecentos e noventa e oito reais e oitenta centavos).

A empresa recorrente, em suas Razões de Recurso (fls. 1.080/1.086), requereu a reforma da decisão que a inabilitou, sustentando a impossibilidade de exigir da Recorrente requisitos não previstos no Edital e no Termo de Referência. Alega que os requisitos de descrição se referiam exclusivamente aos veículos (itens 1.0 a 7.0 e 9.0) e que a desclassificação, com base no suposto vício, seria ilegal, uma vez que tal vício era plenamente sanável."

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26ICI902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

Por sua vez, a AGUIAR LOCAÇÃO E TURISMO LTDA pleiteou a total improcedência do recurso interposto, requerendo a ratificação da decisão proferida pelo Douto Pregoeiro, que a declarou vencedora do Pregão Eletrônico nº 043/2024 EMAP. Argumentou que é totalmente descabida a alegação de ausência no Edital da exigência de descrição detalhada da 'Estação de Recarga Veicular / Carregador de Energia CA', uma vez que tal exigência estava claramente prevista no subitem 8.1 do Item 2.4 e na redação do Item 8.2, bem como no modelo de proposta. Afirmou ainda que, em nenhum momento, houve a necessidade de retificação da proposta apresentada, uma vez que a licitante, atendendo integralmente às determinações do Edital e do Termo de Referência, submeteu uma proposta correta, contemplando todas as especificações exigidas tanto para os veículos quanto para a Estação de Recarga Veicular.

A Pregoeira da EMAP manifestou-se às fls. 1.114/1.125 pelo improvimento do recurso apresentado pela empresa **LOCADORA SÃO LUÍS LTDA**, mantendo a decisão que declarou vencedora a empresa **AGUIAR LOCAÇÃO E TURISMO LTDA**, 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

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26IQ902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

Portuária, bem como na Constituição Federal que consagra princípios e regras fundamentais acerca da organização do Estado.

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[1] 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

[1] Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, 13. ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 299

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26IQ902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

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.

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.

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26ICI902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

Registre-se que a discussão do Recurso versa sobre os seguintes pontos, os quais serão tratados separadamente a seguir.

a) DA IMPOSSIBILIDADE DE EXIGIR REQUISITOS NÃO PREVISTOS EM EDITAL

Quanto à alegação de 'impossibilidade de exigir da Recorrente requisitos não previstos no Edital e no Termo de Referência', a Recorrente sustenta que os requisitos de descrição se restringiriam exclusivamente aos veículos, não sendo exigida a descrição detalhada da 'Estação de Recarga Veicular / Carregador de Energia CA', argumentando que tal item se trataria apenas de um componente da proposta de preços.

Contudo, no subitem 8.1 do Item 2.4 do Termo de Referência – parte integrante e indissociável do Edital – encontra-se a descrição detalhada das especificações técnicas exigidas para a 'Estação de Recarga Veicular / Carregador de Energia CA', que deve ser apresentada pelos licitantes, senão vejamos:

8.0 ESTAÇÃO DE RECARGA VEICULAR / CARREGADOR DE ENERGIA "CA"
8.1 Especificações Técnicas:

- Carregador de Corrente Alternada (CA) para alimentação de veículos 100% elétricos e/ou híbridos, com entrada de carregamento;
- Compatibilidade com o veículo a ser ofertado no item 3.0 (híbrido), da planilha do subitem 2.4;
- O carregador deverá possibilitar o carregamento de *EV* (veículos elétricos) ou *PHEV* (veículos elétricos híbridos);
- Tensão nominal de 230 Vac;
- Corrente máxima de saída 32A;
- Frequência de Operação 50 Hz / 60 Hz;
- Potência de carregamento normal (mínima 7,2kw) ou semirrápida (até 22 kW);
- Interação homem-máquina via tela em LCD;
- Liberação de recarga via cartão, para controle de acesso à estação;
- Com suporte do carregador;
- Botão com parada de emergência;
- Dotado de autosserviço;
- Infraestrutura com possibilidade de instalação em qualquer tipo de estacionamento: comercial, residencial ou público;
- Possuir manual de operação e instalação; e
- Possuir suporte para o carregador, tipo TOTEM, com dimensões e espessuras que assegurem a segurança e proteção do mesmo contra intempéries do clima, bem como particulados.

Ademais, o modelo de proposta comercial constante no Item 8.2 do Termo de Referência é claro e taxativo ao exigir a descrição e apresentação do modelo e da versão dos veículos e da Estação de Recarga Veicular. Assim, cabe ao Proponente demonstrar que seu produto atende integralmente às exigências técnicas estabelecidas no Edital.

8.2 A proposta comercial da empresa licitante deverá conter, no mínimo, as informações abaixo, devendo fazer referência ao cumprimento de todas as especificações exigidas no item 2 deste Termo de Referência:

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26ICI902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

PROPOSTA COMERCIAL								
ITEM	ESPECIFICAÇÃO	MODELO	VERSÃO	UND.	QTDE	V. UNIT.	V. TOTAL MENSAL	V. TOTAL 12 MESES
1.0	HATCH			Und.	18			
2.0	SEDÃ MÉDIO EXECUTIVO			Und.	03			
3.0	UTILITÁRIO ESPORTIVO – SUV MÉDIO (HÍBRIDO)			Und.	10			
4.0	UTILITÁRIO PICK UP - OPERACIONAL			Und.	8			
5.0	UTILITÁRIO PICK UP - TIPO VIATURA			Und.	4			
6.0	VAN EXECUTIVA			Und.	2			
7.0	VAN ADAPTADA PARA CADEIRANTE			Und.	2			
8.0	ESTAÇÃO DE RECARGA VEICULAR			Und.	2			
9.0	VEÍCULO SEDÁ EXECUTIVO			Diária	60		-	
							VALOR TOTAL PARA 12 MESES:	

8.3 Além das informações referentes a marca/modelo e versão, deverá o licitante, obrigatoriamente, anexar ao documento a ficha técnica e/ou manual de informações disponibilizados pela fabricante do veículo; e

É dever da Administração, ao conduzir procedimentos licitatórios, exigir documentos de habilitação que sejam compatíveis com o ramo do objeto licitado, especialmente aqueles que comprovem a qualificação técnica necessária para a participação na licitação pública. O edital de licitação deve conter, como cláusula obrigatória, as condições de participação para a fase de habilitação.

O inciso II do art. 58 da Lei 13.303/16 trata da habilitação para a participação em processos licitatórios realizados por empresas estatais, especialmente no que se refere à qualificação dos interessados, e estabelece que a habilitação será apreciada com base em parâmetros objetivos e transparentes.

Vejamos o que dispõe o artigo 58:

> Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:
>
> (...)

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26IQ902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

> II - qualificação técnica, restrita a parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, de acordo com parâmetros expressamente estabelecidos no instrumento convocatório;

O referido artigo determina que a habilitação deve ser analisada com base apenas nos parâmetros específicos delineados no edital. Ou seja, as empresas ou profissionais que desejam participar de licitações ou contratações com estatais devem atender a exigências claras e bem definidas. Este procedimento visa reduzir subjetividades, garantindo que todos os participantes possuam os requisitos necessários para a execução do contrato, reforçando a eficiência, transparência e integridade nos processos de contratação pública dentro das empresas públicas e sociedades de economia mista

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, portanto, é de extrema importância, pois impede a alteração dos critérios de julgamento e garante que todos os participantes conheçam claramente as intenções da Administração. Esse princípio assegura a transparência, moralidade, impessoalidade e probidade administrativa, permitindo que as propostas sejam avaliadas exclusivamente de acordo com as regras previamente estabelecidas no edital. Caso o instrumento convocatório apresente falhas, estas podem ser corrigidas, desde que os licitantes sejam devidamente informados e tenham a oportunidade de ajustar suas propostas em conformidade com as alterações.

Como destaca a doutrina, o edital é considerado a 'lei interna' da licitação, e a Administração não pode exigir mais nem menos do que o previsto nele. O Termo de Referência e os anexos também são documentos essenciais que garantem a conexão entre o planejamento da contratação e a execução do contrato, alinhando a estratégia de negócios com os requisitos legais e administrativos, conforme o princípio da eficiência (art. 37 da CF).

Portanto, a inobservância do dever de planejamento, especialmente no âmbito do pregão, configura violação ao princípio da legalidade e compromete a integridade do certame. O Termo de Referência e os anexos são obrigatórios, pois definem claramente o objeto da contratação e as condições para apresentação de propostas e documentos.

b) DA ILEGALIDADE DA DESCLASSIFICAÇÃO POR VÍCIO SANÁVEL PREVISÃO DO ART. 59, I, DA LEI 14.133/2021

Quanto à alegação de ilegalidade da desclassificação por suposto vício sanável, que violaria o art. 59, I, da Lei nº 14.133/2021, esclarece a Pregoeira às fls. 1122 que "*a empresa*

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26IQ902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

recorrente foi a terceira classificada no certame e, após realizada a análise técnica de sua documentação, observou-se o não cumprimento de requisitos, expressamente, previstos em edital, tendo sido desclassificada. Atendendo ao princípio da publicidade e transparência, os motivos de sua desclassificação foram amplamente divulgados no chat da licitação, podendo ser acompanhado por qualquer um dos licitantes ali cadastrados".

Além disso, a tentativa de alegar favorecimento à licitante vencedora é infundada, considerando que o processo licitatório é totalmente transparente, com registro digital acessível a qualquer interessado. A licitação visa garantir a seleção da melhor proposta, com base em critérios de preço e qualidade, respeitando os princípios da administração pública, como transparência, igualdade, impessoalidade e moralidade.

O princípio da vinculação ao edital é fundamental para garantir a legalidade e a lisura do certame, conforme ensinado por José dos Santos Carvalho Filho[2]. O edital estabelece as condições que todos os licitantes devem seguir, e a Administração está estritamente vinculada a essas regras. A violação dessas condições comprometeria a igualdade entre os licitantes e a objetividade do julgamento das propostas. O princípio da vinculação assegura, assim, que o processo licitatório seja transparente, impessoal e justo, respeitando os direitos de todos os participantes.

A diligência é uma providência para confirmar o atendimento pelo licitante de requisitos exigidos pela lei ou pelo edital, seja no tocante à habilitação, seja quanto ao conteúdo da proposta. (Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª ed., RT, 2014, p. 803).

Contudo, a diligência não é um privilégio da licitante, mas sim uma obrigação da equipe de licitação, conforme entendimento do Pregoeiro, com o objetivo de garantir os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Ronny Charles Lopes de Torres[3] também destaca a prerrogativa da Administração em realizar diligências, seja de ofício ou a pedido do licitante. Quando solicitado, o licitante deve apresentar provas ou indícios que fundamentem sua solicitação. A realização de diligências é uma prerrogativa da Administração, não sendo necessária previsão expressa no Edital.

O Edital do Pregão Eletrônico nº 043/2024-EMAP já contempla a prerrogativa, e não a obrigatoriedade, de realizar diligências nos subitens 7.2 e 17.2. Conforme exposto no Edital:

---

[2] José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246)

[3] Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 4ª. ed., rev., atual, e ampL. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

Assinado Eletronicamente por Tatiana Costa dos Santos Araujo U.O. GEJUR, Cargo Assessora de Diretoria em 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26IQ902V

Assinado Eletronicamente por Lucas Rodrigues Sa U.O. GEJUR, Cargo Assessor Jurídico em 26/02/25 as 17:00 com nº: 3020-0038-0055 e CRC 26ICW902

7.2 No julgamento das propostas e da habilitação, o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de classificação e habilitação.

17.2 É facultada ao Pregoeiro ou à Autoridade Superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar no ato da sessão pública.

Portanto, observa-se que a Recorrente não estava plenamente ciente das disposições editalícias, pois os subitens 7.2 e 17.2 do Edital conferem ao Pregoeiro a faculdade de realizar diligências para esclarecer ou confirmar a veracidade das informações, sem alterar a substância das propostas ou documentos e sua validade jurídica.

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 editalícias.

Por tudo exposto, **opina** esta **GEJUR** pelo julgamento improcedente do recurso apresentado pela empresa **LOCADORA SÃO LUÍS**, nos termos da manifestação da Comissão Setorial de Licitação da EMAP de fls. 1114/ 1125, a manutenção da decisão que declarou a empresa **AGUIAR LOCAÇÃO E TURISMO LTDA, CNPJ nº 07.922.139/0001-31** como vencedora do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 043/2024-EMAP pelo valor de R$ 5.198.998,80 (cinco milhões, cento e noventa e oito mil, novecentos e noventa e oito reais e oitenta centavos).

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Luís, 26 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 26/02/25 as 14:49 com nº: 3200-0037-9538 e CRC 26IQ902V