

Pregão Eletrônico

▪ Visualização de Recursos, Contrarrazões e Decisões

RECURSO :

A(o)
Pregoeiro(a) da Prefeitura Municipal de Santa Luzia

At.: Thiago Pereira de Carvalho

Ref.: Edital do Pregão Eletrônico SRP Nº 054/2021 | Processo Administrativo Nº 124/2021

A GCT - GERENCIAMENTO E CONTROLE DE TRÂNSITO S/A ("GCT" ou "Recorrente"), sociedade empresária inscrita no CNPJ sob o nº 01.466.431/0001-00, com sede na Rua Unaí, nº 190, Industrial - Contagem/MG, CEP 32.220-350, por meio de seu representante legal, vem, respeitosamente, apresentar suas razões do recurso administrativo em face da: (i) da inabilitação da GCT; e (ii) da habilitação e declaração da empresa SITRAN SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO INDUSTRIAL LTDA. ("SITRAN") como vencedora da licitação em epígrafe, nos termos do art. 109, I, 'a' e 'b', §1º e §2º da Lei Federal nº 8.666/93 ("Lei de Licitações"), art. 4º, XVIII da Lei Federal nº 10.520/02 ("Lei do Pregão") e da cláusula 11 do Edital de Pregão Eletrônico SRP Nº 054/2021 ("Edital" ou "Pregão"), pelos fundamentos a seguir expostos.

I. CONTEXTO FÁTICO

1. A Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoas do Município Santa Luzia/MG ("Município") publicou Edital de Pregão Eletrônico SRP Nº 054/2021 ("Edital" ou "Pregão"), tendo por finalidade a contratação da proposta mais vantajosa para a "prestação de serviços de fiscalização automática das infrações de trânsito e fornecimento de sistema de gestão para tratamento e auditoria de imagens, conforme condições, quantitativos e exigências estabelecidas neste Edital. De outro lado a proposta visa a modernização dos equipamentos e sistemas de fiscalização eletrônica do Município de Santa Luzia/MG, especificado(s) no lote único" (cláusula 1.1 do Edital).

2. Compareceram ao certame as empresas GCT e a SITRAN e, realizada a fase de lances, a GCT foi classificada em primeiro lugar, tendo apresentado a proposta mais vantajosa à Administração Pública, seguida da proposta da SITRAN.

3. Após ter sido convocada para apresentação dos documentos de habilitação, a GCT, porém, foi declarada inabilitada nos termos do laudo técnico emitido pelo Diretor de Tecnologia da Informação. Em apertada síntese, a GCT foi inabilitada por ter deixado de apresentar as planilhas complementares preenchidas, previstas nos Anexos A e C do Termo de Referência, o que, em tese, configuraria descumprimento do 10.3 do Termo de Referência.

4. Dando sequência ao certame licitatório, a SITRAN (2ª colocada) foi convocada para apresentação da sua documentação de habilitação, sendo, em seguida, declarada vencedora.

5. No entanto, se as regras previstas no Edital tivessem sido respeitadas, a GCT não deveria ter sido inabilitada, já que as planilhas em questão constituem documentos explicativos, meramente complementares, devendo observar-se o princípio do formalismo moderado em homenagem à seleção da proposta mais vantajosa.

6. Da mesma forma, caso observadas as disposições do Edital, a SITRAN em hipótese alguma deveria ter sido habilitada e declarada vencedora.

7. Com efeito, o que se verifica na análise dos documentos de habilitação é a violação inclusive do princípio da isonomia nas licitações, pois a GCT foi inabilitada por ter deixado de apresentar documento meramente complementar à sua documentação de habilitação e, contraditoriamente, a SITRAN foi habilitada, mesmo tendo deixado de apresentar documentos expressamente exigidos pelo Edital.

8. E não bastasse o tratamento desigual dispensado às licitantes, o que, por si só, já é suficiente para fundamentar a interposição deste recurso e justificar a reforma das decisões proferidas na licitação, verifica-se que a SITRAN ainda não atendeu a outras exigências constantes do instrumento convocatório, o que ratifica os motivos suficientes para sua inabilitação.

9. Além disso, a não observância das normas do Edital e a violação ao princípio da isonomia implicam graves prejuízos econômicos ao erário, já que a inabilitação da Recorrente com base em determinado critério e a não aplicação desse mesmo critério à SITRAN, faz com que a Administração Pública seja prejudicada por selecionar proposta com preço maior, que é, logicamente mais onerosa, sem qualquer fundamento jurídico para tanto.

10. É o que se passa a demonstrar.

II. RAZÕES PARA HABILITAÇÃO E DECLARAÇÃO DA GCT COMO VENCEDORA DA LICITAÇÃO: VEDAÇÃO AO EXCESSO DE FORMALISMO / RISCO DE GRAVE PREJUÍZO AO ERÁRIO

11. A GCT foi inabilitada em razão da não apresentação das planilhas preenchidas, constantes dos Anexos A e C do Termo de Referência, em suposta desconformidade com o item 10.3 do Termo de Referência.

12. Entretanto, a não apresentação das referidas planilhas não constitui motivo suficiente para a inabilitação da Recorrente.

13. Conforme detalhado a seguir: (i) as planilhas dos Anexos A e C do Edital têm finalidades meramente explicativas sobre as especificações técnicas do sistema de gestão de infrações e do aplicativo móvel de talonário

eletrônico de infrações ofertado pela GCT; e (ii) as informações constantes das referidas planilhas poderiam (e deveriam) ser simplesmente checadas pela Administração Pública a partir de outros documentos e na fase de avaliação de amostras, de modo que a não apresentação das planilhas não traz qualquer prejuízo ao certame.

14. A exigência das planilhas consta do item 10.3 do Termo de Referência do Edital, que é ratificada pelo item 1.1.13.5 do Anexo II do Edital:

15. Como se depreende do item acima, o próprio instrumento convocatório prevê expressamente que os requisitos previstos nas planilhas devem ser "verificados durante a demonstração". Ou seja, independentemente das informações constantes das planilhas, tais informações deveriam ser verificadas pela Administração Pública, ainda durante o certame, a partir de outras fontes.

16. Essa assertiva fica clara a partir da análise do próprio conteúdo da planilha e das disposições do Edital sobre o procedimento do certame.

17. A planilha do Anexo A visa apenas explicitar as "características técnicas gerais" do sistema ofertado pela licitante, devendo o licitante simplesmente indicar "sim" ou "não" para cada linha da planilha, relativa a uma dessas características técnicas gerais do sistema .

18. A título meramente ilustrativo, destaca-se a primeira linha da planilha que prevê a seguinte característica "ser compatível com ambiente multiusuário, permitindo a realização de tarefas concorrentes":

19. Por sua vez, a Planilha do Anexo C se refere aos "requisitos técnicos da solução", relativos ao "aplicativo para dispositivos móveis de talonário eletrônico de infrações de trânsito", tal como se depreende, ilustrativamente ,também do item 1 da referida planilha. E, da mesma forma, o conteúdo a ser preenchido pela licitante é apenas um "sim" ou "não" para cada uma das linhas da planilha:

20. Portanto, como se vê, ambas as planilhas constituem documentos meramente informativos, que servem como um guia para simplesmente facilitar a conferência de informações, pela Administração Pública, na fase de avaliação das amostras. Cada uma das linhas de ambas as planilhas deve ser checada pela equipe técnica que conduz o Pregão, a fim de validar as informações ("sim" ou "não") preenchidas pelos licitantes. Não há, por assim dizer, qualquer informação essencial, nova ou imprescindível no conteúdo das planilhas, pelo contrário, elas são meramente descritivas.

21. Com efeito, a eventual declaração da GCT como licitante vencedora ocorreria única e exclusivamente após a realização da prova de conceito, momento no qual o Município iria testar todas as funcionalidades do sistema e do aplicativo ofertados pela GCT.

22. Logo, ao realizar a prova de conceito, o Município deveria, necessariamente, verificar todas as especificações e funcionalidades dos produtos da GCT, conforme descrições das planilhas dos Anexos A e C do Termo de Referência.

23. E caso perdurasse qualquer dúvida, por parte do Pregoeiro e/ou da sua equipe técnica, o procedimento a ser seguido seria a simples realização de diligência, como previsto nos itens 8.6 do Edital, e não a inabilitação sumária da GCT. Aliás, o item 8.6.2 do instrumento convocatório é expresso ao permitir a solicitação de informações sobre marca, modelo, tipo, fabricante e procedência "além de outras informações pertinentes" sobre os sistemas e equipamentos.

24. Nessa linha, em casos semelhantes, o Tribunal de Contas da União ("TCU") já firmou entendimento no sentido de que o resultado pretendido deve ser priorizado em detrimento do formalismo em excesso, como se extrai do Acórdão n. 1211/2021-Plenário:

"O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro. [...]

9.4. deixar assente que, o pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) , não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro; (TCU – Acórdão n. 1.211/2021-P; Re. Min. Walton Alencar)

25. Do mesmo modo, o TCU entendeu que a não apresentação de documento meramente explicativo não é razão para inabilitação sumária, mas, quando muito, para a instauração de diligência:

"20. A representante, na inicial e no recurso interposto na licitação (peça 14, p. 9-14), trouxe argumentos que, em princípio, poderiam esclarecer a discrepância notada entre o valor total dos compromissos assumidos e a RB, superior a 10%. A empresa elencou treze contratos, entre os quais sete (cuja vigência informada na documentação de habilitação se iniciava em 2016), na verdade, já vigoravam em 2015, tendo sido objeto de aditivos e reajustes. Em outros três casos, os contratos tiveram valores executados em 2015 e foram posteriormente cancelados (peça 1, p. 4-6).

21. Em breve análise, verifica-se que o valor dos contratos executados no exercício de 2015, conforme informado pela Infoway na representação, equivale ao valor total da RB apurada na DRE ao final de 2015, de R\$

7.133.467,08, o que esclareceria a dúvida suscitada pela pregoeira. Ou seja, as justificativas apresentadas, caso efetivamente comprovadas pela documentação relativa aos respectivos contratos, poderiam, ao que tudo indica, atender ao disposto no item 4.2.1.3 do Anexo 2 do edital, transcrito abaixo:

4.2. Declaração do licitante de que o patrimônio líquido é superior a 1/12 (um doze avos) dos contratos firmados com a Administração Pública e com a iniciativa privada, vigentes na data apresentação da proposta, observados os seguintes requisitos:

4.2.1. A declaração deve ser acompanhada de:

4.2.1.1. Relação de compromissos assumidos conforme modelo constante do Anexo 6 deste edital;

4.2.1.2. Demonstração do Resultado do Exercício - DRE, relativa ao último exercício social;

4.2.1.3. Justificativa do licitante, caso a diferença entre o valor total da declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício - DRE apresentada seja superior a 10% (dez por cento) em relação à receita bruta constante da DRE, para mais ou para menos.' (Grifo nosso).

22. Contudo, de acordo com o informado pela autarquia, a documentação de habilitação apresentada pela Infoway não permitiria a conclusão a respeito de tal discrepância verificada, e a pregoeira teria agido em consonância com o entendimento da PGBC, em parecer jurídico exarado no âmbito de outra licitação, cuja situação era semelhante à ora verificada.

23. O referido parecer (peça 13), em suma, considerou que a ausência, na documentação de habilitação, de justificativas para a diferença acima de 10% entre o valor dos contratos declarados e a RB, configuraria o desatendimento a item do instrumento convocatório, o que desobrigaria o pregoeiro de conferir nova oportunidade à licitante para a apresentação dessas informações, tendo em vista o princípio da isonomia entre os licitantes e o caráter competitivo do certame (peça 13, p. 6).

24. Contudo, em que pese a presença, no edital, de item que determinava a apresentação dessas justificativas na documentação de habilitação, é necessária cautela no exame estritamente formal da matéria. Isso porque o art. 19, inciso XXIV, alínea 'd', da Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN SLTI/MP) 2/2008 não inclui as referidas justificativas no rol dos documentos a serem exigidos no edital, mas sim, como documento explicativo, caso a licitante incorra na supracitada diferença de 10% entre os valores dos contratos declarados e a RB, o que poderia ser solicitado em sede de diligência.

25. Além disso, a jurisprudência desta Casa vem decidindo, reiteradamente, no sentido de que seja adotado o formalismo moderado como princípio na condução das licitações pelos órgãos e entidades da Administração Pública, considerando, ainda, a atenção ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa (Acórdão 3381/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Valmir Campelo, e 357/2015-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas).

26. Também é defendida a promoção de diligência como forma de confirmar o atendimento, pela licitante, dos requisitos exigidos pela lei ou pelo edital, bem como para averiguar o conteúdo dos documentos por ela apresentados, não cabendo a inabilitação em razão de ausência de informações que possam ser supridas dessa forma (Acórdão 2370/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, 2.873/2014-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, e 3.418/2014-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer).

27. O documento exigido no item 4.2.1.3 do Anexo 2 do edital consiste em justificativas para a confirmação de uma situação fática existente, qual seja, que a licitante detenha patrimônio líquido superior a 1/12 dos contratos firmados com a Administração Pública e com a iniciativa privada, vigentes na data apresentação da proposta.

28. Dessa forma, ao contrário do posicionamento do BCB, esta Unidade Técnica entende que a apresentação das justificativas supracitadas não alteraria a natureza dos demais documentos exigidos nos itens 4.2.1.1 e 4.2.1.2 (declaração de compromissos assumidos e DRE) e apresentados pela licitante, mas, sim, teria o condão de confirmar a situação econômico-financeira da empresa, considerando, inclusive, o prazo de aproximadamente um ano decorrido entre o fechamento da DRE (dezembro/2015) e a realização da licitação (dezembro/2016), durante o qual poderiam ter sido realizadas novas contratações, bem como prorrogados ou cancelados contratos pré-existentes.

29. Nesse sentido, a apresentação posterior de tais justificativas, em sede de diligência, não afrontaria o dispositivo contido na parte final do § 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a natureza explicativa do documento. No caso em tela, o excesso de formalismo, ao que tudo indica, ocorreu em detrimento do princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, considerando que os valores negociados com a Infoway e a Aite (terceira colocada) foram de, respectivamente, R\$ 9.489.668,47 e R\$ 9.891.739,80, o que corresponde a uma diferença de R\$ 402.071,33 por ano. (TCU - Acórdão 1783/2017 - Plenário)

26. E justamente por isso é que, no caso concreto, deve-se ser observar o princípio do formalismo moderado, em prol da seleção da proposta mais vantajosa e em contraposição ao formalismo exacerbado e prejudicial ao próprio interesse público.

27. O formalismo moderado preza pela ponderação entre os princípios da eficiência e da segurança jurídica, com a finalidade de se atender aos objetivos descritos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública.

28. Assim, o mesmo TCU deferiu recentemente pedido de medida cautelar para suspender o Pregão Eletrônico nº 20/2019 da Polícia Rodoviária Federal, pois o pregoeiro desclassificou proposta que poderia ocasionar dispêndio desnecessário de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) aos cofres públicos, determinando-se a observância do formalismo moderado:

"30. O pressuposto da plausibilidade jurídica está configurado, em razão de não ter sido demonstrada, nos esclarecimentos prestados pela Polícia Rodoviária Federal, a possibilidade de identificação, ao olho humano, de discrepância no tom de preto do modelo apresentado pela empresa que ofertara melhor proposta, de modo a justificar a sua desclassificação. Ao contrário do que afirma o órgão, a conduta do pregoeiro, de desconsiderar o princípio do formalismo moderado em detrimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, poderá ocasionar um dispêndio desnecessário de aproximadamente R\$ 8.000.000,00 ao erário. Também não restou evidenciada a realização de levantamento de mercado com vistas a identificar potenciais fornecedores, de forma a afastar requisitos potencialmente restritivos e possível direcionamento do certame para determinado fabricante". Acórdão n. 983/2020-P. Relator: Min. Weder de Oliveira. Data da Sessão 22/04/2020.

29. Apenas para sedimentar que o entendimento da Corte de Contas da União acerca do princípio do formalismo moderado é pacífico e consolidado, vejam-se os seguintes acórdãos:

"No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados". (Acórdão TCU nº 357/2015 - Plenário)

"Não se desclassifica propostas de licitante pelo descumprimento de exigências pouco relevantes, em respeito ao princípio do formalismo moderado e da obtenção da proposta mais vantajosa à Administração". (Acórdão TCU nº 11907/2011 - Segunda Câmara)

"Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências". (Acórdão TCU nº 2302/2012 - Plenário)

"Constitui-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida". (Acórdão TCU nº 1924/2011 - Plenário).

30. Sendo assim, não há dúvidas de que o Município de Santa Luzia agiu contrariamente ao Edital e ao ordenamento jurídico ao inabilitar a GCT pela ausência de planilhas de cunho meramente descritivo e, ainda, ocasionando a seleção de proposta menos vantajosa em prejuízo ao erário. Por conseguinte, a GCT deve ser considerada habilitada no presente caso, dando seguimento normal ao procedimento para sua contratação.

III. RAZÕES PARA A NECESSÁRIA INABILITAÇÃO DA LICITANTE SITRAN

III.1. A SITRAN NÃO APRESENTOU OS LAUDOS ESSENCIAIS À HABILITAÇÃO EXIGIDOS PELO ITEM 1.1.13.4 DO ANEXO - GRAVE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

31. E se a GCT foi inabilitada por não ter apresentado documento na fase de habilitação, contraditoriamente, a SITRAN, que também deixou de apresentar documento expressamente citado no Edital, foi habilitada, sem qualquer coerência na condução do certame.

32. O item 1.1.13.4 do Anexo II do Edital estabelece como requisito de qualificação técnica que:

"As imagens, no momento de sua captura, deverão ser armazenadas criptografadas por algoritmo reconhecidamente seguro e descriptografadas, assim que forem disponibilizadas para o processamento, a ser realizado pela equipe da CONTRATADA. Os algoritmos de criptografia utilizados deverão ser reconhecidos por laudos de instituições públicas, privadas ou de pesquisa reconhecidas por órgãos oficiais e apresentados junto à documentação de habilitação (QUALIFICAÇÃO TÉCNICA)."

33. Desse modo, o Edital exigia expressamente a apresentação dos laudos de instituições públicas que reconhecem que os algoritmos utilizados são criptografados.

34. Apesar disso, a SITRAN não apresentou os referidos laudos essenciais à habilitação e, ainda assim, foi habilitada no caso concreto.

35. Há dois graves vícios a esse respeito:

a) Violação ao princípio da isonomia: é evidente a ausência de isonomia no caso concreto, haja vista que a GCT foi inabilitada por não ter apresentado planilhas de cunho meramente explicativas e a SITRAN foi habilitada mesmo não tendo apresentado documentos também exigidos pelo Edital para a qualificação técnica da licitantes;

b) Violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório: caso superado o aspecto relacionado à isonomia do certame, e, utilizado o mesmo critério aplicado à GCT, a decisão do Município em relação à habilitação da SITRAN viola o princípio de vinculação ao instrumento convocatório, pois ignora a exigência expressa constante do Edital.

36. O art. 3º da Lei n. 8.666/1993 determina que a finalidade da licitação é garantir observância ao princípio constitucional da isonomia e prover meios para selecionar a proposta mais vantajosa.

37. Para tanto, o procedimento licitatório será processado e julgado conforme os princípios da "(...) legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos."

38. Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça ("STJ") é firme no sentido de que a administração não pode se afastar das condições estabelecidas no edital:

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONCESSÃO DE SERVIÇO DE RADIODIFUSÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. EXIGÊNCIA DE CERTIDÕES DE CARTÓRIOS DE PROTESTO DE TÍTULOS. NÃO CUMPRIMENTO. DECLARAÇÃO DE INABILITAÇÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA.1. Mandado de segurança impetrado contra ato que negou provimento ao recurso administrativo interposto de decisão que, por sua vez, declarou a litisconsorte passiva habilitada no procedimento licitatório para concessão de serviço de radiodifusão em frequência modulada. 2. Nos termos do art. 41 da Lei 8.666/93, "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".3. Edital de concorrência que determina que a habilitação dos proponentes está condicionada à apresentação de certidões das Justiças Estadual e Federal, quanto a feitos cíveis e criminais, e dos Cartórios de Protesto de Títulos, dos locais de residência e de exercício de atividade econômica de seus dirigentes nos últimos cinco anos. 4. No presente caso, a litisconsorte passiva não apresentou certidões de todos os Cartórios de Protesto de Títulos do município de residência de sua diretora, nem dos municípios de sua sede e filiais.5. Segurança concedida para declarar a inabilitação da litisconsorte passiva e,

consequentemente, sua exclusão do procedimento licitatório." MS 17361 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2011/0149830-3, Relator(a) Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Órgão Julgador S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data do Julgamento 27/06/2012, Data da Publicação/Fonte DJe 01/08/2012

"ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. ACÓRDÃO QUE AFIRMA O CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA PELO CANDIDATO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos. 2. Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41, da Lei 8.666/90, que tem como escopo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sob essa ótica, o princípio da vinculação se traduz na regra de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame. 3. Na hipótese, o Tribunal reconheceu que o edital não exigia a autenticação on line dos documentos da empresa. Rever essa afirmação, seria necessário examinar as regras contidas no edital, o que não é possível no recurso especial, ante os óbices contidos nas Súmulas 5 e 7 do STJ. Recurso especial não conhecido. (REsp 1384138/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2013, DJe 26/08/2013)

39. Ainda quanto à necessidade de observância ao princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, o art. 45 da Lei n. 8.666/1993 esclarece o princípio do julgamento objetivo, de modo que o Pregoeiro deve julgar "(...) considerando os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle."

40. Importante destacar também que a habilitação de licitantes é ato administrativo vinculado. Nesse sentido, o Pregoeiro não tem a prerrogativa jurídica de flexibilizar os requisitos do Edital por critérios de oportunidade e conveniência. Vale dizer: a discricionariedade administrativa, em matéria de licitações, esgota-se com a elaboração do Edital, no qual deverão estar consignadas "taxativamente" todas as regras e parâmetros de avaliação a serem utilizados no certame.

41. E mais grave ainda é quando o arbítrio da Administração Pública, por si só ilegal ao extrapolar os limites da discricionariedade administrativa, é utilizado para flexibilizar exigências de habilitação para uma licitante em detrimento da outra, como se viu no caso concreto.

42. Assim, de duas uma: (i) ou se reconhece que a SITRAN não apresentou documento expressamente exigido pelo Edital, devendo ser necessariamente inabilitada; ou (ii) se reconhece que a não apresentação dos documentos pela GCT e pela SITRAN pode ser sanada por meio da análise de outros documentos, na fase de avaliação de amostras ou por meio de diligências, o que, necessariamente implica a habilitação apenas da GCT, já que ela apresentou a proposta mais vantajosa à Administração Pública, devendo ser a única convocada à fase de habilitação do Pregão.

43. Não obstante, a documentação de habilitação da SITRAN contém outros vícios que, por si só, impedem ainda a sua habilitação, independentemente do alegado neste tópico, conforme apresentado a seguir.

III.2. A SITRAN NÃO INDICOU OS LOCAIS DOS EQUIPAMENTOS INSTALADOS PARA A REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO - DESCUMPRIMENTO DO ITEM 10.6 DO TERMO DE REFERÊNCIA (ANEXO I)

44. O item 10.6 do Edital determina que a prova de conceito será realizada em locais indicados pela licitante e nos quais ela possua equipamentos instalados:

"10.6. Para evitar gastos excessivos aos licitantes, a comissão avaliará os equipamentos nos locais indicados pelos licitantes onde possuem equipamentos instalados. Por não envolver maiores custos, somente será necessária a apresentação, nas dependências da LICITANTE, do Sistema de Talonários Eletrônicos e Sistema de Gestão de Infrações de Trânsito e Transporte. Será permitido o uso de internet para a demonstração requerida."

45. Apesar disso, a SITRAN não indicou no conjunto da sua documentação de habilitação os locais dos equipamentos instalados para realização da prova de conceito, em violação ao item 10.6 do Termo de Referência.

46. Trata-se de mais um descumprimento das regras do Edital, implicando necessária inabilitação da SITRAN.

III.3. A SITRAN APRESENTOU INCONSISTÊNCIAS NA REALIZAÇÃO DE AMOSTRAS, DESCUMPRINDO EXIGÊNCIAS EXPRESSAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

47. Quando da realização das amostras para análise dos Anexos "A", "B" e "C" do Termo de Referência, no período entre 20/10/2021 e 26/10/2021, foram verificadas inconsistências nos dados apresentados pela SITRAN no tocante ao atendimento à características técnicas gerais obrigatórias que serão detalhadas a seguir.

- O item 10.11 do módulo de Avaliação de Amostra (Prova de Conceito) diz o seguinte:

10.11. Para cada requisito e funcionalidade expressa nesta documentação, a PROPONENTE deverá realizar operações completas (entrada de dados, gravação e consulta) na solução, na data e hora da realização da prova.

Na amostra observamos que alguns itens do anexo B, caracterizados como obrigatórios, não foram executados (entrada de dados e gravação) conforme solicitado no item acima, realizado apenas a consulta das soluções. São eles:

7. Cadastro de Marcas/Modelos de Veículos
9. Cadastro de Agentes de Trânsito
10. Cadastro de Contratos com Correios
13. Cadastro de Índices da Taxa SELIC para utilização em cálculo de juros sobre pagamentos em atraso.
14. Cadastro de Infrações de Trânsito, Códigos de Desdobramentos, Amparo Legal, Gravidade, Pontuação, Fator Multiplicador, Tipos de Infratores possíveis para cada tipo de infração, Órgão Competente para autuar cada tipo de

infração, Valor da Multa.

15. Cadastro de Operadoras de Equipamentos de Fiscalização Eletrônica
16. Cadastro de Órgãos Autuadores
24. Cadastro dos Códigos de Retorno do Webservice da PRODEMGE
25. Cadastro dos Códigos de Movimentações da Fase C - Movimentos de recursos JARI e CETRAN
26. Cadastro dos Códigos de Movimentações da Fase D - Pareceres do FICI
27. Cadastro dos Códigos de Movimentações da Fase E - Movimentos de pagamentos, baixas, suspensões e retornos de infração
28. Cadastro dos Códigos de Movimentações da Fase F - Emissão e Publicação de Notificações e Penalidades
29. Cadastro dos Códigos de Movimentações da Fase G - Movimentos de defesa da autuação e cobrança obrigatória
30. Cadastro dos Códigos de Movimentações da Fase I - Multa NIC (Penalidade de Pessoa Jurídica)
32. Cadastro dos Códigos de Retorno do RENAINF
33. Cadastro dos Códigos de Retorno da Execução do Diagnóstico do Arquivo do Repasse Financeiro
34. Cadastro dos Códigos de Motivos de Suspensão e Cancelamentos de Autos de Infrações de Trânsito.
41. Controle de Distribuição de AITs que permita distribuir e controlar cada sequência de AITs liberada para cada agente de trânsito e empresa operadora de radares, de forma a ser possível identificar, para cada agente/empresa, todas as sequências de AITs distribuídas, quais já foram usadas, quais estão disponibilizadas para uso e quais foram canceladas.
42. Cadastro e Gerenciamento de Autos de Infração de Trânsito que armazene/exiba todas as informações de cada Auto de Infração de Trânsito numa única tela de fácil acesso aos dados.

- O item 2, referente aos requisitos do anexo A do Termo de Referência, diz o seguinte:

2. O Sistema aplicativo deverá ser construído de forma a permitir que o sistema seja acessado pelos principais navegadores na plataforma WEB, entre eles: Microsoft Edge, Mozilla Firefox e Google Chrome e deverá ser disponibilizado em arquitetura de servidor disponibilizada pela CONTRATADA, conforme Item Servidor do Sistema de Gestão de Infrações de Trânsito e Transporte, do Termo de Referência.

A SITRAN demonstrou ser possível o acesso ao sistema nos navegadores Microsoft Edge, Mozilla Firefox e Google Chrome, porém não executou todas as funcionalidades através do acesso nas plataformas WEB, sendo a maioria dos itens demonstrados em sistema remoto, o que não garante a funcionalidade total do sistema na plataforma WEB. Inclusive no dia 21/10/2021, por volta de 11:55hr, o funcionário do setor de TI da Prefeitura, Rafael, questionou a equipe técnica da SITRAN se estavam realizando a amostra em desktop ou WEB, e a mesma informou estar realizando em desktop, mas que seria possível também o acesso via WEB. Mesmo após o questionamento por parte da Prefeitura a amostra continuou sendo realizada em sua maioria no desktop.

- No item 3, referente aos requisitos do anexo A do Termo de Referência, onde dispõe:

3. Prover o controle efetivo do uso dos sistemas, oferecendo segurança contra a violação dos dados ou acessos indevidos às informações através do uso de senhas, permitindo configuração das permissões de acesso individualizadas por usuário e função;

Identificamos que na plataforma WEB constava o indicador de site "NÃO SEGURO". Horário da apresentação do item 11:07hr do dia 26/10/2021.

- O item 394, referente aos requisitos do anexo B do Termo de Referência, diz o seguinte:

394. Importação, para o sistema, de Dados de Autos de Infração de Transporte registrados a partir de talonários eletrônicos.

A SITRAN não demonstrou o item, alegando que não possui talonários eletrônicos preparados para lavratura de autos de infração de transporte, sendo assim, não possuiriam os arquivos para importação. Situação sinalizada pela mesma no dia 25/10/2021 às 11:45hr.

- Os itens, 128, 132, 137, 138, 140, 150, 152, 153, 158 e 160, referentes aos requisitos do anexo B do Termo de Referência, estabelecem que:

128. Cancelamento de advertência em trânsito
132. Deferimento de Recurso JARI - Reclassificação de Infração
137. Deferimento de Recurso CETRAN - Reclassificação de Infração
138. Efeito Suspensivo Administrativo para Transferência de Veículo
140. Cadastramento de Recurso em Trânsito
150. Baixa por Erro de Lançamento de Infração
152. Baixa por Solicitação da Autoridade de Trânsito
153. Reativação de Infração Baixada,
158. Cancelamento de Efeito Suspensivo por Erro de Lançamento
160. Baixa para Conversão de Infração para a "Dívida Ativa"

Ao executar o envio movimentação foi apresentado o erro "indicador de exigibilidade M" junto a PRODEMGE. A SITRAN justificou o erro informando que o mesmo ocorreu devido a uma falha no próprio ambiente de homologação e produção. Ainda a SITRAN informou que já havia entrado em contato anteriormente com a PRODEMGE para tratar esta situação e que a mesma iria providenciar os ajustes necessários para correção da funcionalidade nos ambientes. Diante disto, foi solicitado pelo funcionário do setor de TI da Prefeitura, Rafael, que a SITRAN comprovasse o referido contato realizado junto a PRODEMGE.

- O item 116, referente aos requisitos do anexo B do Termo de Referência, estabelece que:

116. Cobrança Obrigatória (conversão para penalidade)

A SITRAN informou no dia 21/10/2021 que não conseguiria executar a operação, uma vez que todas as infrações

cadastradas no ambiente de homologação possuíam data fim da defesa/FICI ainda tempestivos, o que não permitiria a geração da cobrança obrigatória para exemplificar o item. Neste mesmo instante a funcionária da Prefeitura e participante da comissão avaliadora, Elisiane, se dispôs a ela mesma entrar em contato com a PRODEMGE em busca de uma solução para continuidade da amostra do item. Desta forma, o item não foi demonstrado no dia 21/10/2021, pois estava aguardando posicionamento e solução por parte da PRODEMGE. O mesmo foi demonstrado no dia seguinte, retroagindo o prazo de defesa para determinado auto de infração. Ou seja, foi realizada interferência da comissão avaliadora no processo de execução do item.

- O item 165, do Anexo B do Termos de Referência, diz o seguinte:

165. Cancelamento de Multa NIC - Multa Geradora Baixada

A SITRAN demonstrou um cancelamento de um auto de infração geradora não correspondente a multa NIC.

- O item 264, do Anexo B do Termo de Referência, dispõe que:

264. Geração e Emissão de Notificações de Cobrança de multas atrasadas, de vários AITs num único documento, avisando que a multa será inscrita na Dívida Ativa do Município caso não seja pago.

A SITRAN demonstrou a geração das cobranças, porém não realizou o processo de emissão das notificações.

- O item 315, do Anexo B do Termo de Referência, diz o seguinte:

315. Registrar via Webservice da PRODEMGE, todos os dados da Publicação dos resultados de julgamento do Recurso JARI, em massa, de uma ou mais sessões de julgamento.

A SITRAN executou apenas o registro da movimentação para um AIT e não em massa como solicita o item.

- O item 12, do Anexo A do Termo de Referência, dispõe que:

12. Possuir a facilidade de/ exportação/importação de dados nos formatos TXT, PDF e XLS;

A SITRAN não demonstrou a importação de arquivo em formato PDF.

48. Além disso, durante a realização da avaliação das amostras dos equipamentos, com o início do teste prático, a Recorrente ainda constatou uma série de irregularidades e não atendimento, pela SITRAN, a funcionalidades exigidas pelo Edital, sintetizadas nos quadros a seguir (*Imagens – Vide anexo I):

Equipamento:

Equipamento denominado 008 (código R09264) localizado na Av. Brasília esquina com R. Américo Rene Gianetti.

Descritivo

As 9h46min (horário registrado pelo celular) o veículo oficial parou sobre a faixa de pedestre (faixa 2 Direita), por tempo maior que 5s e seguiu o fluxo, ainda com o semáforo vermelho.

Irregularidade

Não foi encontrado o registro do teste realizado nos arquivos disponíveis no link cedido pela prefeitura de Santa Luzia. No caso deveria ter sido registrado uma infração de Avanço de Semáforo. *Imagem 1

Descritivo

As 9h50min (horário registrado pelo celular) parou sobre a faixa de pedestre (faixa 1 Esquerda) por tempo maior que 5s e seguiu o fluxo, ainda com o semáforo vermelho.

Irregularidade

Neste caso o equipamento registrou apenas uma infração de Faixa Exclusiva, considerando que o equipamento também estava habilitado para o registro desta infração, no entanto a infração teste (que deveria ser uma infração de Avanço de Semáforo) não foi registrada. *Imagem 2

Descritivo

As 9h56min (horário registrado pelo celular) foi simulado uma infração simultânea de avanço nas 2 faixas (Fx1 Esquerda e FX2 Direita), já decorrido o tempo de perdão

Irregularidade

Neste teste, apenas o veículo da faixa direita (caminhonete) foi encontrado nos registros disponíveis no link cedido pela prefeitura de Santa Luzia. Desta forma entende-se que o equipamento não consiga capturar simultaneamente 02 veículos ao mesmo tempo (hora da infração registrado pelo equipamento 9h57min23s). *Imagem 3

Foi identificado que na tela do notebook que estava conectado ao computador comandado pelo Sr. Lucas Nicolau, que havia 1 registro as 9h41min06s (horário no sistema do notebook), e uma as 9h57min23s (horário no sistema do notebook), que corresponde ao teste simultâneo realizado que capturou apenas a caminhonete oficial na faixa 2 as 9h56min (horário registrado pelo celular).

Descritivo

As 10h01min foi feito um teste simultâneo de parada sobre a faixa de pedestre, mas o semáforo não estava na fase vermelho e sim na fase verde.

Irregularidade

Neste caso não houve nenhum registro de infração nos registros disponíveis no link cedido pela prefeitura de Santa Luzia, de modo que o equipamento permaneceu inibido, pois não houve cometimento de infração. *Imagem 4

Descritivo

As 10h04min (horário registrado pelo celular) o teste de parada sobre faixa simultâneo foi repetido na fase vermelha, ficando os 2 veículos parados sobre a faixa de pedestre por mais de 5s.

Irregularidade

Neste caso, não foi encontrado nenhum registro do teste realizado nos arquivos disponíveis no link cedido pela prefeitura de Santa Luzia. No caso deveria ter sido registrado 02 infrações de Parada Sobre Faixa de Pedestre, sendo uma na Faixa 1 e outra na Faixa 2. *Imagem 5

Equipamento:

Equipamento denominado 007 (código R09263) localizado na Av. Brasília após a entrada de tratamento de esgoto Cristina.

Descritivo

Foi informado que o veículo oficial passou as 10h24min com excesso de velocidade no equipamento citado

Irregularidade

Neste teste a imagem foi registrada. No entanto há falha na detecção do veículo, onde ocorre variação do ponto de captura, pois não aparece totalmente o veículo. Sendo assim entende-se que o equipamento comete falhas ao registrar os veículos infratores. *Imagem 6

Foi feito um teste de falta de energia, onde o equipamento interno permaneceu ligado, mas o Display desligou totalmente.

Descritivo

Foi realizado outro teste de velocidade com a viatura oficial e com o display desligado, e este feito junto com o teste de falta de energia, por volta das 10h46min. O display por está desligado não marcou a velocidade.

Irregularidade

A imagem referente a este registro encontra-se nos arquivos disponíveis no link cedido pela Prefeitura de Santa Luzia, inclusive são registradas as 02 infrações configuradas no equipamento, sendo 01 de Excesso de Velocidade e 01 de transitar em faixa exclusiva. *Imagem 7

49. Da mesma forma, segue quadro com os itens que não foram abordados de forma satisfatória nos testes práticos, ou sequer foram realizados (*Imagens – Vide anexo I):

Descritivo

3.1.3.1.1 – Os equipamentos deverão possibilitar a fiscalização das infrações relativas ao excesso de velocidade e ao desrespeito à fase vermelha do semáforo e à parada sobre a faixa de pedestres, concomitantemente ou isoladamente, em horários pré-programados ao longo do dia, de acordo com as determinações a serem estabelecidas pela SSPTT

Irregularidade

Faltou o teste de Avanço simultaneamente com Velocidade no equipamento denominado DEMON008.

Descritivo

3.1.3.13 – Se houver interrupções na distribuição de energia elétrica, o sistema deverá possibilitar a volta de sua operação normal, automaticamente após o retorno da mesma, mantendo inclusive, a integridade dos dados e do relógio interno.

Irregularidade

Não foi aguardado o tempo necessário para o esgotamento das baterias, para assim comprovar o retorno automático do funcionamento do equipamento.

Descritivo

3.1.3.16 – Os equipamentos deverão permitir a identificação inequívoca de qual é o veículo infrator quando for registrado mais de um veículo na mesma imagem.

Irregularidade

Não ocorreu nenhuma situação que pudesse comprovar este item, mas o requisito foi preenchido no checklist como "Comprovado em campo". Além disso, no relatório de aproveitamento (Demo - Rel 7 e 8 - Período - Percentual de Imagens válidas e inválidas) foi identificado invalidações por motivos que foram enquadradas como não técnico. *Imagem 8

Descritivo

3.1.4.1 – Os equipamentos eletrônicos automáticos de detecção, medição (para velocidade) e registro da invasão de faixa exclusiva, deverão ser do tipo "fixo discreto", devendo considerar os planos de operações com os dias e horários de funcionamento determinados pela CONTRATANTE. O sistema de registro de imagens deverá possibilitar sua ativação ou desativação (programável) para qualquer período do dia, mantendo inalteradas as funções de monitoramento e estatística.

Irregularidade

O equipamento apresentado não se tratava de um "FIXO DISCRETO" e sim um REDUTOR ELETRÔNICO DE VELOCIDADE. *Imagem 9

Descritivo

3.1.4.3 – Os equipamentos deverão possuir câmeras de captura independentes para cada uma das faixas de trânsito fiscalizadas. A fiscalização eletrônica deverá ocorrer de forma independente por faixa e eventuais problemas em uma determinada câmera não poderão afetar a operação das demais.

Irregularidade

Não foi realizado o teste simulando falhas em uma das câmeras.

50. Como se vê, a SITRAN deixou de atender a diversos itens relacionados à avaliação das amostras, o que justifica sua necessária inabilitação.

III.4. A SITRAN NÃO APRESENTOU SUA DOCUMENTAÇÃO DEVIDAMENTE AUTENTICADA, SENDO IMPOSSÍVEL SE CONSTATAR A AUTENTICIDADE DE VÁRIOS DOCUMENTOS APRESENTADOS

51. Por fim, não bastasse toda as irregularidades cometidas pela SITRAN já mencionadas, ela também deixou de apresentar uma extensa lista de documentos sem qualquer tipo de autenticação. De modo que o Município de Santa Luzia não pode inferir pela autenticidade dos seguintes documentos da SITRAN sem autenticação:

- a) Identidade do procurador – página 33
- b) Inscrição estadual que não é emitida pelo site – página 43
- c) Atestado TRANSCON – páginas 154 a 174
- d) Atestado Uberaba – páginas 184 a 188
- e) Identidade do signatário da carta de garantia - Sr. Luiz Gustavo
- f) Estatuto da instituição que ofertou a carta de garantia Prosisco
- g) Identidade do signatário da carta garantia - Sr. Marco Aurelio

52. Ora, a ausência de autenticação desses documentos compromete todo o conjunto da documentação de habilitação da SITRAN, inclusive em relação à habilitação técnica, já que até os atestados estão sem autenticação.

53. Sem a devida autenticação, não há como o Pregoeiro aferir a efetiva autenticidade dos documentos apresentados na forma de cópia reprográfica.

54. Por esse motivo, a SITRAN também deveria ter sido inabilitada na licitação, mas, mais uma vez, o município decidiu de forma discricionária e desigual pela equivocada habilitação da SITRAN.

IV. PEDIDOS

55. Por todo exposto, a GCT pede que seja o presente recurso recebido com efeito suspensivo, conhecido e julgado procedente para que:

- a) seja reformada a decisão que inabilitou a GCT no certame, haja vista a demonstração de cumprimento de todos os requisitos de habilitação do Edital pela GCT; e
- b) seja reformada a decisão de habilitação e de declaração da SITRAN como vencedora do certame, considerando que a Administração Pública pode rever seus próprios atos a qualquer momento.

Pede deferimento,
De Belo Horizonte p/ Santa Luzia/MG, 21 de dezembro de 2021.

GCT - GERENCIAMENTO E CONTROLE DE TRÂNSITO S/A

Fechar