



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 34/2023

PREGÃO PRESENCIAL Nº 18/2023

OBJETO: Contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de filmagem, gravação e transmissão ao vivo de áudio e vídeo, via internet, das sessões públicas (reuniões ordinárias, extraordinárias, audiências públicas, sessões solenes e demais reuniões de interesse público) da Câmara Municipal de Pará de Minas, com fornecimento e instalação de câmeras robóticas, equipamentos e softwares de gravação e transmissão.

RECORRENTE: Elias José Oliveira Hanke Lemos 09425105693, CNPJ nº 44.275.200/0001-22.

1. DAS PRELIMINARES

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo microempreendedor individual **ELIAS JOSÉ OLIVEIRA HANKE LEMOS 09425105693**, inscrito no CNPJ sob o nº 44.275.200/0001-22, em face de sua **inabilitação** no **PREGÃO PRESENCIAL nº 18/2023**, conforme ata da sessão pública realizada no dia 15 de dezembro de 2023 (sexta-feira), no qual o representante da empresa recorrente manifestou sua intenção de recorrer nos seguintes moldes:

O representante da empresa Elias José de Oliveira Hanke Lemos 09425105696 manifestou a intenção de recorrer, justificando que irá solicitar a inclusão dos documentos faltantes, bem como verificação em relação ao item 8.5 do edital: “a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais somente será exigida para efeito de contratação, e não como condição para participação na licitação”.

O **RECORRENTE** apresentou as razões de recurso (fls. 158/165) no dia 18/12/2023 (segunda-feira), portanto, de forma **tempestiva**, tendo em vista o prazo de 3 (três) dias úteis, contados da sessão pública, estabelecido na **Cláusula 10.1** do Edital.

Finalizado o prazo para apresentação das razões recursais, qual seja, dia 20/12/2023 (quarta-feira), abriu-se o mesmo prazo para as contrarrazões, sendo que a empresa **LUIZ CARLOS MAIA JUNIOR PRODUÇÕES**, inscrita no CNPJ sob o nº 31.475.942/0001-50, apresentou suas **contrarrazões** (fls. 171/176) no mesmo dia 20/12/2023, portanto, também de forma **tempestiva**.



2. DAS RAZÕES DO RECURSO

Em suas razões recursais, o **RECORRENTE** alega, em síntese:

Que a habilitação da empresa Luiz Carlos Maia Júnior Produções se deu em critério diferenciado e em descumprimento às regras estabelecidas no próprio edital, prejudicando a recorrente, em flagrante ofensa aos princípios da impessoalidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.

Que a recorrente apresentou os documentos obrigatórios, sendo que a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas *“foi emitida no ato da sessão de licitação”* e que foi concedido pelo pregoeiro o prazo de 05 (cinco) dias para entrega do Certificado de Regularidade do FGTS.

Que a empresa Luiz Carlos Maia Júnior Produções não apresentou a declaração de menor empregado dentro do envelope, conforme exige o Edital, ou seja, apresentou fora do envelope, conforme consta em ata.

Que é dever da Administração Pública conduzir a licitação de maneira impessoal, sem prejudicar ou privilegiar nenhum licitante, devendo agir dentro das regras previstas no edital, sem julgamentos subjetivos e sem criar novas regras.

Que a habilitação da empresa ganhadora decorreu de tratamento desigual entre os licitantes, em violação aos princípios da isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, totalmente indesejável nos editais de licitação, na medida que não se admite “um peso e duas medidas” em processos licitatórios, ou seja, ter critérios diferentes para a mesma situação.

Pugna, por fim, que seja dado provimento ao recurso, com a inabilitação da empresa vencedora neste pregão, integração do documento “Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas” de forma imediata, bem como do documento que comprova regularidade relativa ao FGTS no prazo de 05 (cinco) dias, habilitando-se a empresa recorrente.

3. DAS CONTRARRAZÕES

Em contraposição ao recurso apresentado pela empresa recorrente, a empresa declarada vencedora do certame, **LUIZ CARLOS MAIA JUNIOR PRODUÇÕES**, apresentou suas contrarrazões sob os seguintes argumentos, em síntese:



Que a recorrente em primeiro momento foi considerada vencedora na fase de lances e logo em seguida foi realizada a abertura do envelope de habilitação, onde verificou-se que a empresa não havia apresentado a CND FGTS e sim um documento do qual informava que o licitante não havia cadastro e que também foi constatado que não havia sido anexado em nenhum momento do certame a CND Trabalhista.

Que o motivo da inabilitação da recorrente foi a não apresentação da CNDT e que o representante legal da empresa afirmou em sessão que não era obrigado a apresentar por não possuir funcionários registrados.

Que em momento algum a inabilitação da recorrente se deu pela não apresentação da CND FGTS e sim pela não apresentação da CNDT em nenhum momento do certame (credenciamento, proposta ou habilitação), e que, conforme a decisão do pregoeiro, não havia a possibilidade de apresentação do documento posterior ao início da sessão, sendo que a CNDT apresentada junto ao recurso foi emitida após o início da sessão, no momento de suspensão da mesma.

Que, quanto à habilitação da recorrida, toda a documentação foi apresentada em todos os momentos da sessão e que em nenhum momento houve a falta de qualquer documento, conforme constatado em ata e que todos os participantes da sessão tiveram com tal documento em mãos, assinando e concordando que o mesmo foi apresentado.

Que a lisura do procedimento é incontestável, tendo em vista que a equipe de licitação agiu de forma clara e que todos foram tratados de forma igual, não ferindo os direitos dos licitantes.

Que a recorrente, após a suspensão da sessão para almoço, retornou com a CNDT para que fosse anexada ao processo e que, por fim, a recorrente, em suas razões, fugiu da intenção de recurso registrada em ata.

Diante disso, requer manutenção da decisão de habilitação da recorrida, proferida em sessão pelo Pregoeiro.

4. DA ANÁLISE DO MÉRITO

4.1. Da inabilitação da recorrente pela não apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas

Após a fase de lances referente ao objeto do Pregão Presencial nº 18/2023, restou classificada em primeiro lugar a empresa recorrente **ELIAS JOSÉ OLIVEIRA HANKE LEMOS**.



Ocorre que, devido a **não apresentação** da Certidão negativa de débitos Trabalhistas (CNDT), nos termos exigido em edital na **Cláusula 5.2, alínea “f”**, a referida empresa foi **inabilitada**, passando a figurar como vencedora a segunda classificada, **LUIZ CARLOS MAIA JUNIOR PRODUÇÕES**.

O recurso pretende ver reformada a decisão deste Pregoeiro para o fim de habilitar a empresa recorrente no referido processo licitatório. Dito isto, passo a expor abaixo:

Preliminarmente, cumpre ressaltar que todos os atos foram praticados em **estrita observância** ao que exige o Edital e a legislação de regência e que todas as decisões tomadas estão embasadas nos princípios insculpidos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que dispõe:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O Edital da licitação em apreço, especificamente no **item 5.2, alínea “f”**, exigiu, dentre os documentos de habilitação, a apresentação de Certidão de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, **independentemente do tipo de empresa**.

Em suas alegações, o Recorrente pretende a reconsideração da decisão deste pregoeiro, pugnando que se faça incluir a certidão negativa de débitos trabalhistas não apresentada na habilitação.

Conforme se extrai do artigo 43 da Lei Complementar 123/2006, as micro e pequenas empresas ao participarem dos certames licitatórios **deverão apresentar toda a documentação exigida**, ainda que conste qualquer restrição, senão vejamos:

*Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, **deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.***

Do mesmo modo, também está clara tal exigência no Edital em suas **Cláusulas 5.9 e 8.6**:

5.9. *As micro e pequenas empresas (ME/EPP/MEI) deverão apresentar toda a documentação exigida para a habilitação, inclusive os documentos*



comprobatórios da regularidade fiscal, mesmo que estes apresentem alguma restrição.

5.9.1. *Havendo restrição na comprovação da regularidade fiscal de ME's, EPP's e MEI's, será assegurado o prazo de **05 (cinco) dias úteis**, cujo termo inicial ocorrerá na sessão pública, prorrogáveis por igual período, a critério da Administração, para regularização.*

8.6. *As microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais deverão apresentar **toda** a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que estas apresentem alguma restrição.*

Resta claro, pelos termos da lei e do edital, que **TODA** a documentação exigida deve ser apresentada, mesmo que contenha alguma restrição, como foi o caso do Certificado de Regularidade do FGTS do recorrente, que não foi o motivo da inabilitação.

Ocorre que a empresa Recorrente simplesmente **deixou de apresentar** a Certidão de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, descumprindo os termos legais e editalícios, não havendo que se falar em juntada posterior de documento.

Não podemos premiar a desídia da licitante, que se descurou de cumprir com a exigências editalícias e legais. O artigo 41 da Lei 8.666/93 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, **ao qual se acha estritamente vinculada**.

O §3º do art. 43 da Lei 8.666/93 **VEDA a inclusão posterior de documento** que deveria constar inicialmente da proposta, portanto, a desídia da RECORRENTE não poderia ser convalidada por meio de saneamento ou diligência, visto que importaria na juntada de documento que deveria constar originariamente da proposta:

Art. 43 (...)

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

No caso, a única maneira de validar a documentação da RECORRENTE seria por meio da expedição de uma nova Certidão de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, o que claramente configura a inclusão de um documento novo.



Especificamente sobre a juntada extemporânea de documentos, o Tribunal de Justiça de Pernambuco, em julgado, vedou tal prática, pois julgou que importaria em tratamento desigual perante os demais licitantes. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. FASE DE HABILITAÇÃO. CONSÓRCIO. CONSIDERAÇÃO DO ACERVO TÉCNICO DAS ENTIDADES CONSORC ADAS EM SOMATÓRIO. CABIMENTO. APRESENTAÇÃO EXTEMPORÂNEA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE FALÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. NÃO COMPROVAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO UNANIMEMENTE. (...) 2. Quanto à juntada extemporânea de certidão negativa de falência, deve-se ressaltar que a apresentação posterior de documento exigido para a data de abertura dos envelopes de habilitação dos licitantes importaria em tratamento desigual, ofendendo ao princípio da igualdade, encartado no art. 3º da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), motivo pelo qual não se pode admitir, como pretende a agravada, uma interpretação extensiva do art. 43, § 3º, da referida norma legal, para se entender sanável a omissão da licitante inabilitada. 3. Qualificação econômico-financeira não demonstrada. 4. Inabilitação do consórcio agravado. 5. Agravo de instrumento provido unanimemente. (Agravo de Instrumento 191364-20008014-13.2009.8.17.0000, Rel. Ricardo de Oliveira Paes Barreto, 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 22/10/2009, DJe 03/12/2009)

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, da mesma forma, entende que deve prevalecer vinculação ao instrumento convocatório e que a ausência de apresentação de documento tem como consequência a inabilitação. Vejamos:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - LICITAÇÃO - VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO - INABILITAÇÃO. Não pode o agravante se desincumbir de seu encargo, deixando de apresentar as certidões e declaração como previa o edital, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.21.166018-8/001, Relator(a): Des.(a) Jair Varão, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/01/2022, publicação da súmula em 28/01/2022)

O jurista Marçal Justem Filho apresenta o seguinte entendimento:

Inexistirá possibilidade de suprir defeitos imputáveis aos licitantes. (...). Se o licitante dispunha de determinado documento, mas esqueceu de apresentá-lo, arcará com as consequências de sua própria conduta. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010. p. 592).

O Tribunal de Contas da União, dentre as várias jurisprudências editadas, traz o seguinte entendimento:



Como expressamente consignado no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666/93, é vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveriam constar originariamente da proposta, corolário do princípio da igualdade. Impõe-se, assim, aos licitantes cuidados redobrados na apresentação dos documentos exigidos, uma vez que não poderão adicionar documentos nem aditar proposta e outras informações exigidas previamente pelo edital. (TCU, Acórdão nº 1.993/2004, Rel. Min. Adylson Motta, 08.12.2004)

Nas palavras do professor Renato Geraldo Mendes: “*Não se afigura lícito que a diligência sirva para viabilizar a inclusão de documento ou informação que deveria ter sido apresentado pelo licitante tempestivamente e não foi.*” (MENDES, Renato Geraldo. Lei de Licitações e Contratos Anotada. 9ª ed. Zênite, Curitiba, 2013, p. 927).

Ao participar de uma licitação, o licitante deve estar ciente das exigências editalícias e das restrições legalmente impostas, assumindo o risco de seus atos, não podendo imputar ao Poder Público a culpa por eventual descumprimento dos requisitos exigidos no edital licitatório.

É certo que a recorrente deixou de atender aos deveres que o instrumento convocatório lhe impunha. Não se trata de formalismo exacerbado. As regras do instrumento convocatório devem ser observadas tanto pelo ente licitante quanto pelos interessados, para que se garanta a isonomia entre estes. É esse o fundamento da estreiteza da interpretação dada às regras editalícias.

Logo, a inabilitação decorrente da **não apresentação de documento exigido** no instrumento convocatório caracteriza o cumprimento às regras editalícias por este Pregoeiro, em respeito aos princípios que as norteiam

4.2. Da habilitação da empresa recorrida

A alegação do Recorrente de que este Pregoeiro usou de “um peso e duas medidas” para a mesma situação, habilitando a licitante classificada em segundo lugar, ainda que esta não tenha apresentado dentro do envelope de habilitação a “declaração de que não empresa menor”, exigida na **Cláusula 5.5, alínea “a”** do Edital, não merece prosperar, pois a referida documentação foi apresentada quando do credenciamento, em situação totalmente diversa.

Não houve nenhum tipo de arbitrariedade, privilégio ou julgamento subjetivo, como quer levar a crer o recorrente. Muito pelo contrário, este Pregoeiro, bem como a Câmara Municipal de Pará de Minas, sempre preza pela transparência e imparcialidade em seus



atos e decisões, primando-se, sempre que possível, pelo **princípio do formalismo moderado**, que foi o que ocorreu na presente situação.

Nesse sentido, orienta o TCU no acórdão 357/2015-Plenário:

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.

Na mesma vertente o Supremo Tribunal Federal:

Se de fato o edital é a 'lei interna' da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, interpretando-o a luz do bom senso e da razoabilidade, a fim de que seja alcançado seu objetivo, nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições. Assim, a vinculação ao instrumento editalício deve ser entendida sempre de forma a assegurar o atendimento do interesse público, repudiando-se que se sobreponham formalismos desarrazoados. Não fosse assim, não seriam admitidos nem mesmo os vícios sanáveis, os quais, em algum ponto, sempre traduzem a infringência a alguma diretriz estabelecida pelo edital. (RMS 23.714/DF, 1ª Turma, publicado no DJ em 13/10/2000)

O princípio do formalismo moderado não faz com que a contratação desrespeite o edital da licitação, nem a legalidade ou a isonomia. Ao contrário, esse princípio respeita todos os outros e prioriza a satisfação do interesse público. Constitui-se excesso de rigor desclassificar ou inabilitar licitantes por erro formal na apresentação da proposta e da documentação exigida.

A não apresentação de um documento é bem diferente de sua apresentação, de forma equivocada, em outro envelope, ou dentre os documentos de credenciamento. Neste último caso, o que ocorreu foi um lapso da recorrida que, ao invés de trazer o documento dentro do envelope correto, o trouxe dentre os documentos de credenciamento, tratando-se, pois, de um erro claramente **SANÁVEL**.

O mesmo aconteceria se, por exemplo, houvesse inversão de envelopes, o que também é bastante comum de acontecer, quando se coloca os documentos habilitatórios dentro do envelope de proposta comercial e vice-versa.

Caso a situação do recorrente tivesse sido a mesma, ou seja, se este tivesse apresentado algum documento em envelope trocado, ou junto aos documentos de credenciamento,



por engano, este Pregoeiro, certamente, teria a mesma atitude que teve com a empresa recorrida, portanto, de maneira alguma se trata de “um peso e duas medidas” ou de ofensa ao princípio da isonomia e da imparcialidade, mas sim de casos extremamente diferentes.

Aqui, cumpre-me pontuar que, ao contrário do que alega o recorrente, em momento algum, desde o credenciamento até a abertura do envelope de habilitação da empresa e sua consequente inabilitação, foi apresentada, ainda que extemporaneamente, a CNDT. Pelo contrário, o representante da empresa recorrente tentou justificar a ausência do documento alegando que “não estava obrigado a apresentá-lo porque não possuía funcionários”. Somente após o retorno dos trabalhos da sessão pública, que foi suspensa para almoço das 11 horas e 20 minutos até às 13 horas e 30 minutos, é que o recorrente “apareceu” com a CNDT em mãos, querendo juntá-la ao processo, fato que pode ser comprovado pela equipe de apoio e por todos os presentes.

A CNDT apresentada às fls. 165 foi emitida às 11 horas e 15 minutos, ou seja, praticamente quando foi avisado sobre a suspensão da sessão para almoço, após a inabilitação da empresa.

Quanto ao fato de a recorrida ter apresentado a declaração de que não emprega menor na fase de credenciamento e não dentro do envelope de habilitação, como já dito, tratar-se de erro formal facilmente sanável, nos termos da **Cláusula 9.2** do Edital:

O Pregoeiro ou o Presidente da Câmara poderá, também, solicitar a qualquer tempo, a elaboração de pareceres técnicos destinados a fundamentar suas decisões e, ainda, sanar, relevar omissões ou erros puramente formais observados no credenciamento, na proposta e na documentação, desde que não contrariem a legislação vigente e não comprometam a lisura da licitação.

Verifica-se também essa possibilidade pela leitura da **Cláusula 7.23** do Edital:

Eventuais falhas, omissões ou outras irregularidades nos documentos efetivamente entregues para habilitação poderão ser saneadas na sessão pública de processamento do Pregão, até a decisão sobre a habilitação, inclusive mediante verificação efetuada por meio eletrônico hábil de informações.

Pela simples leitura da cláusula acima, percebe-se que há possibilidade de saneamento de falhas nos documentos **EFETIVAMENTE ENTREGUES** e não de inclusão de documentos faltantes.



Isto posto, é necessário destacar que a Recorrente não dispunha materialmente da CNDT no momento da licitação até a sua inabilitação, pois como restou claramente demonstrado, a juntada foi realizada posteriormente.

Assim, caso o documento fosse aceito, como clama a Recorrente, aí sim estar-se-ia ferindo o princípio da isonomia, admitindo-se tratamento diferenciado e contrário às regras legais e editalícias.

A **falta de qualquer dos documentos** exigidos para habilitação implicará a **DESCLASSIFICAÇÃO** da licitante, nos termos da **Cláusula 5.10** do Edital e do §3º do art. 43 da Lei 8.666/93 já referenciado, que expressamente **VEDA A INCLUSÃO DE DOCUMENTO NOVO**.

Diante de todo o exposto, observando o atendimento às exigências previstas no Edital do Pregão Presencial nº 18/2023, este Pregoeiro, pautado na legislação pertinente e no entendimento jurisprudencial e doutrinário, **CONFIRMA** a decisão adotada na ata do dia 15/12/2023, publicada no Diário Oficial do Município no dia 16/12/2023 (Edição nº 461), na qual declarou vencedora do certame a empresa **LUIZ CARLOS MAIA JÚNIOR PRODUÇÕES**.

5. DA COMPETÊNCIA DO PREGOEIRO

Conforme art. 9º, inciso XIII, do Decreto Municipal nº 10.721/2019, são atribuições do pregoeiro o recebimento e o exame dos recursos, e seu encaminhamento à autoridade competente, devidamente instruídos.

Sob essa perspectiva, tendo por base o Princípio da Segregação de Funções e do Duplo Grau de Jurisdição, cabe a este Pregoeiro tão-somente a análise dos pressupostos recursais ou juízo de retratação de sua própria decisão, ficando à cargo da autoridade competente a decisão propriamente dita.

6. DA CONCLUSÃO

Após análise das alegações e fundamentos trazidos pela da **RECORRENTE** e das contrarrazões apresentadas pela **RECORRIDA**, com base nas informações extraídas da documentação apresentada, este Pregoeiro entende que o presente recurso não merece prosperar, por não noticiar razões que violam os princípios que norteiam o procedimento licitatório e as disposições editalícias e legais, portanto, resolve **MANTER INALTERADA** a decisão proferida em ata, onde declarou como vencedora do certame da empresa **LUIZ CARLOS MAIA JUNIOR PRODUÇÕES**.



Em cumprimento ao art. 109, §4º da Lei 8.666/93 e, nos termos do inciso III do art. 8º do Decreto Municipal nº 10.721/2019, submeto os autos ao Presidente da Câmara Municipal de Pará de Minas para avaliação das alegações aqui apresentadas e emissão de decisão do recurso.

É importante destacar que a presente justificava não vincula a decisão superior acerca do certame, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios ao Presidente, a quem cabe a análise desta e posterior decisão.

Pará de Minas, 28 de dezembro de 2023.

Euler Aparecido de Souza Garcia
Pregoeiro