



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

**ILMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO PROCESSO LICITATÓRIO EDITAL PREGÃO PRESENCIAL Nº 9-043/2021 TIPO MENOR PREÇO. SRA ESMERYA POLLIANA DE ARAÚJO FARIAS**

**NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente constituída, inscrita no CNPJ sob o nº 14.697.486/0001-73, com sede nesta cidade, sito a Av. Bernardo Sayão nº. 4946, sala 02, Guamá, Belém/PA – CEP 66065-400, neste ato representado por seu sócio proprietário CARLOS ROBERTO BANNACH, brasileiro, casado, empresário, portador do RG nº. 3892835 SSP/PA e CPF nº. 512.843.162-20, vem com o devido respeito perante Vossa Senhoria, por meio de seu procurador judicial abaixo assinado, com instrumento de mandato em anexo, nos termos do artigo 9.1 do presente Edital c/c artigos 4º, XVIII, da lei nº 10.520/2002 e Art.109 da lei nº 8666/93, interpor **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra ato que declarou vencedora do processo licitatório a empresa **MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA**, pelo que requer o processamento das presentes razões recursais, atribuindo-lhe efeito suspensivo.

Requer, outrossim, que Vossa Senhoria nos termos do §4º do artigo 109 da Lei 8666/93, exerça juízo de retratação, reconsiderando sua decisão, a fim de declarar inabilitada a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda, a uma porque totalmente inexequível a proposta, a outra, porque, totalmente fora dos padrões exigidos no Edital de licitação 9-043/2021, determinando-se consequentemente o prosseguimento do processo licitatório.

## **1 – DOS FATOS**

O EDITAL PREGÃO PRESENCIAL Nº 9-043/2021 TIPO MENOR PREÇO foi lançado com o objetivo de "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE HIDROVIÁRIO DE VEÍCULOS, PASSAGEIROS E CARGAS EM GERAIS MEDIANTE USO DE EMBARCAÇÕES, TIPO COMBOIO DE Balsa e EMPURRADOR, NO TRECHO QUE FICA ENTRE A CIDADE DE BARCARENA E A ILHA DA



## GOMES & NICOLETTI Advogados

TRAMBOICA, EM PERCURSO APROXIMADO DE 1200M, NO MUNICÍPIO DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ.”

Aberto o certame, os licitantes apresentaram seus lances, sendo que a licitante declarada vencedora, juntamente com outra empresa, (A F TORRES EIRELI.) tiveram que apresentar composição dos custos, afim de demonstrar a exequibilidade da proposta, uma vez que o valor chegou a 50% do valor de referencia.

Após a apresentação dos respectivos documentos, a Sra. Pregoeira inabilitou a empresa A F Torres Eirelli, posto que ausente documento comprobatório, na sequencia, habilitou a empresa declarada vencedora, passando a análise dos documentos, os quais imediatamente foram questionados pelos presentes à sessão, uma vez que não atendiam as disposições do Edital, sendo então, suspenso o processo até que houvesse um parecer técnico sobre o fato.

Após o referido parecer, esta comissão entendeu por habilitar e declarar vencedora do certame a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda.

Em razão disso, entende-se que a decisão que declarou vencedora a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda., deve ser revista e reformada, porque manifestamente ilegal e abusiva, conforme fundamentos a seguir delineados.

### 2- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

#### 2.1 - DA INEXEQUIBILIDADE DO PREÇO OFERTADO PELA EMPRESA MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA

A priori, conforme se observa do procedimento de abertura dos envelopes das propostas pelas licitantes, in casu, a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda após fase de lances apresentou proposta vencedora no valor global de R\$ 1.835,000,00 (um milhão oitocentos e trinta e cinco mil reais).

Respeitosamente, considerando-se o valor máximo estimado pela Administração, conforme previsão do Edital em comento, vislumbra-se que a proposta vencedora **não pode ser considerada exequível**, uma vez que destoa completamente dos preços médios praticados no mercado. *no caso de quem aborci, há provas?*

Ademais disso, entendendo a Sra. Pregoeira que o preço apresentado pela empresa A F Torres Eirelli é inexecuível, sendo ela



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

uma Eirelli, denota-se estranha e contraditória a decisão de reconhecer como exequível a proposta da empresa Maar Navegação e Terminais Ltda, declarada vencedora, sendo ela empresa de grande porte, tendo ela ficado com um valor mensal de pouco mais de R\$-3.000,00 (três mil reais), valor este que sequer paga metade dos impostos a qual está submetida.

Outrossim, valor inexequível entende ser a doutrina como sendo:

“...aquele que sequer cobre o custo do produto, da obra ou do serviço. Inaceitável que empresa privada (que almeja sempre o lucro) possa cotar preço abaixo do custo, o que levaria a arcar com prejuízo se saísse vencedora do certame, adjudicando-se-lhe o respectivo objeto. Tal fato, por incongruente com a razão de existir de todo empreendimento comercial ou industrial (o lucro), conduz, necessariamente, à presunção de que a empresa que assim age está a abusar do poder econômico, com o fim de ganhar mercado ilegalmente, inclusive asfixiando competidores de menor porte.” (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. p.559)

No caso em tela, não é razoável a aprovação de proposta no valor de R\$ 1.835.000,00 (um milhão oitocentos e trinta e cinco mil reais), haja vista, que o órgão licitante apresentou uma estimativa de 3.635.252,20 (três milhões seiscentos e trinta e cinco mil duzentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos) para o preço global.

No presente caso, observa-se uma flagrante disparidade do valor apurado pela Administração, como média aceitável de mercado, e o valor final da proposta vencedora.

Abaixo demonstraremos por meio de cálculos a média dos valores apresentados pelas outras empresas concorrentes o valor deveria estar em torno de R\$-2.743.555,00 (dois milhões setecentos e quarenta e três mil quinhentos e cinquenta e cinco reais). Revela-se, portanto, impertinente qualquer proposta apresentada abaixo ou



**GOMES & NICOLETTI**  
Advogados

aproximada de 50% (cinquenta por cento) do valor estimado, como fora o caso da proposta da empresa vencedora.

Assim sendo, em uma análise superficial pode-se afirmar que a licitante vencedora e, bem assim, a Comissão de Licitação não compreenderam o esforço a ser empreendido no trabalho a ser contratado pelo Município de Barcarena/PA.

Neste sentido, o valor da proposta da empresa vencedora, notoriamente não acoberta o custo dos equipamentos, insumos e mão-de-obra especializada, necessários para execução do objeto da licitação, frisa-se.

Outrossim, por motivos de razoabilidade e proporcionalidade, e princípios correlatos à Administração, como da **eficiência**, o que precisa ser observado, é a possibilidade no mundo real de cumprimento do contrato administrativo quanto ao objeto do presente certame licitatório por parte da empresa vencedora.

A coletividade não pode ser prejudicada por eventual descumprimento das cláusulas do contrato administrativo, tendo por fundamento, precípua, a proposta inexecutável apresentada.

De mais a mais, o que deve ser levado em consideração por parte desta r. Comissão são os princípios da **INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO**, bem como da **SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO (Lei 9784/99)**.

Neste compasso, a doutrina especializada leciona (Pietro, Maria Sylvia Zanella Di Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.):

“Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.”

Assim, não se pode olvidar da legislação correlata sobre o tema, in verbis:

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com **preços manifestamente inexecutáveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.**(grifo nosso)

Ademais, é preciso observar pelos licitantes os critérios legais e doutrinários supracitados, a fim de que seja garantido um mínimo de qualidade do serviço a ser prestado, atendendo perfeitamente às exigências do Edital.

Portanto, a apresentação de propostas, próximas ou equivalentes a metade do valor referencial, configura o reconhecimento, por parte da Administração, de sua inexecutabilidade e conseqüente desclassificação do procedimento licitatório.



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

A Lei de Licitações é muito clara ao dizer que devem-se considerar como parâmetro, não apenas o valor orçado pela Administração mas, também, as propostas apresentadas pelos demais licitantes, senão vejamos:

Art. 48. (...)

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

- a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou
- b) valor orçado pela administração. (...)

É de se ressaltar que embora o referido parágrafo 1º refere-se a licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, com efeito, **como não há nenhuma normativa tratando do assunto para outros objetos, podemos entender que este parâmetro serve para identificarmos os valores que presumem-se inexequíveis.**

O Ilustre doutrinador Hely Lopes Meireles, esclarece:

“... A inexequibilidade se evidencia nos preços zero, simbólicos ou excessivamente baixos, nos prazos impraticáveis de entrega e nas condições irrealizáveis de execução diante da realidade do mercado, da situação efetiva do proponente e de outros fatores, preexistentes ou supervenientes, verificados pela Administração. (MEIRELES, 2010, p. 202).

No mesmo sentido, são as lições de Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª edição. Dialética: São Paulo, 2010 – pág. 654-655):



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

“Admitir generalizadamente a validade de propostas de valor insuficiente pode significar um incentivo a práticas reprováveis. O licitante vencedor procurará alternativas para obter resultado econômico satisfatório. Isso envolverá a redução da qualidade da prestação, a ausência de pagamento dos tributos e encargos devidos, a formulação de pleitos perante a Administração e assim por diante.

Usualmente, a contratação avençada por valor insuficiente acarretará a elevação dos custos administrativos de gerenciamento do contrato. Caberá manter grande vigilância quanto à qualidade e perfeição do objeto executado e litígios contínuos com o particular, sempre interessado em obter uma solução que propicie a reestruturação da contratação. Logo, as vantagens obtidas pela Administração poderão ser meramente aparentes. No final, a Administração obterá ou um objeto de qualidade inferior ou se deparará com problemas muito sérios no tocante à execução do contrato.”

Ab initio, já decidiu o TJMG:

**EMENTA:** - O objetivo da verificação de que os preços unitários são exequíveis é assegurar à Administração a ausência de problemas futuros que podem ser apresentados pela empresa, como pedido de reequilíbrio financeiro, inexecução ou baixa qualidade de serviços. A preocupação básica é evitar a constatação de preços acima dos parâmetros de mercado, ou então, a de preços inicialmente vantajosos, mas que, pela distribuição de seus valores unitários, se convertem em prejuízo da Administração no decorrer dos aditivos.

- Não havendo prática de ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, improcedente a decretação de nulidade do certame licitatório. (TJMG - Reexame Necessário-Cv 1.0035.02.012251-7/001, Relator(a): Des.(a) Vanessa



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

Verdolim Hudson Andrade, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/10/2013, publicação da súmula em 31/10/2013)

Portanto, considerando os termos do edital a proposta apresentada pela empresa MAAR deve ser considerada com inexecuível nos termos da lei 8.666/93.

Ex positis, a Administração quando verifica o preço manifestamente inexecuível tem o dever de atestar a plausibilidade da composição do preço final, especialmente no tocante a compatibilidade entre os lances ofertados e os valores de mercado colhidos pelo próprio órgão licitante.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos rechaça que sejam aceitos pela Administração valores superiores ao estimado, e no mesmo sentido proíbe a admissão de propostas com preços muito aquém do orçado pelo órgão licitante.

No caso sob exame, verifica-se que a licitante declarada vencedora, no desejo de obter a contratação por parte do Ente Municipal, ultrapassou o limite da exequibilidade, **reduzindo os preços a valores inferiores aos manifestamente plausíveis.**

O próprio Edital do presente certamente prevê:

2.8 (anexo I). A Administração pública em seus procedimentos licitatórios possui obrigatoriedade em pautar a sua atuação em atendimento aos princípios da isonomia e da legalidade. Nesse sentido, a realização do certame em apreço atende aos princípios gerais e inerentes ao processo licitatório, almejando obter sempre a proposta mais vantajosa desde que atendidas as necessidades da administração municipal, evitando a redução do universo de participantes do procedimento licitatório preservando, portanto, o referido interesse público.

6.2.1 do Edital: Considera-se preço excessivo ou inexecuível, aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto licitado.



**GOMES & NICOLETTI**  
Advogados

Assim, em apreço ao **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, impõe-se aos licitantes, bem como a Administração Pública a observância das normas contidas no Edital, de forma objetiva.

É a dicção da Lei n. 8666/93: "Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada."

**3 - EXIGENCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO OBSERVADAS PELA LICITANTE VENCEDORA - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DE VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - ART. 3º, CAPUT, E ART.41 DA LEI Nº 8.666/93 – VIOLAÇÃO DO ART 37, XXI DA CF.**

O princípio constitucional da legalidade é princípio essencial, específico e informador do Estado de Direito, que o qualifica e lhe dá identidade.

Fabio Medina Osório, em sua obra Improbidade Administrativa, defende a submissão dos atos administrativos ao princípio da legalidade: "Saliente-se que o princípio da legalidade administrativa encontra ressonância, de um modo geral, na ideia de Estado de Direito. De um lado, a legalidade dos atos dos administradores resulta da divisão dos poderes. De outro, a legalidade é produto, também, de uma concepção da lei enquanto "vontade geral". A administração é uma função essencialmente executiva, ela encontra na lei o fundamento e o limite de suas ações. A regra, pois, aos particulares, é a liberdade de agir. As limitações, positivas ou negativas, deverão estar expressas em leis. Aos agentes públicos, todavia, tal princípio é inverso. A liberdade de agir encontra sua fonte legítima e exclusiva nas leis. Os agentes públicos, na ausência das previsões legais para seus atos, ficam irremediavelmente paralisados, inertes, impossibilitados de atuação".

A devida conformação do agir administrativo ao princípio constitucional da legalidade ganhou corpo e se consolidou, dentre outras, na já clássica lição de Meirelles: "A legalidade, como princípio de administração, (Const. Rep., art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem-comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei."



## GOMES & NICOLETTI A d v o g a d o s

Portanto, na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei, para o particular, significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".

No caso ora em comento, verifica-se que a decisão que declarou vencedora a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda., feriu por completo o supramencionado princípio, posto que o equipamento apresentado desvirtua completamente daquele exigido no instrumento convocatório.

Conforme observado no item 3.3 Das especificações Técnicas, esta municipalidade exigiu dos licitantes que para realizar o objeto licitado o Empurrador e Balsa deveria conter as seguinte medidas:

### **Empurrador**

Comprimento Mínimo - 12m.  
Boca Moldada – 5m.  
Pontal Moldado – 5m.  
Rampa de Acesso – 8,5m. x 4,5m.  
Potência Mínima do Motor 345HP

### **Balsa**

Comprimento Mínimo – 50m.  
Boca Moldada – 10m.  
Pontal Moldado – 2m.  
Rampa de Acesso – 8,5m. x 4,5m.  
Capacidade de Passageiros – 140 Pessoas

Ocorre, Sra. Pregoeira, que os equipamentos apresentados pela licitante declarada vencedora possuem as seguintes dimensões:

### **Empurrador**

Comprimento - 11m. (**menor**)  
Boca Moldada – 4,35m. (**menor**)  
Pontal Moldado – (**inexistente**).  
Rampa de Acesso – (**inexistente**).  
Potência Mínima do Motor 552HP

### **Balsa**

Comprimento – 47,82m. (**menor**)



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

Boca Moldada – 12m.

Pontal Moldado – 2,10m.

Rampa de Acesso – **(inexistente)**.

Capacidade de Passageiros – **(inexistente)**

Observe-se, Nobre Pregoeira, que o Edital fala em comprimento mínimo, não em comprimento aproximado ou médio, de modo que para a execução do serviço objeto da presente licitação, faz-se necessário a observância as características acima indicadas, a exceção é claro da rampa de acesso no empurrador que não existe.

Ressalte-se, por oportuno, que a análise realizada pelo corpo técnico é inservível para respaldar a decisão que declarou vencedora a empresa MAAR, uma vez que utilizou metragens diversas e estranhas a documentação apresentada pela empresa tida como vencedora, inclusive não faz qualquer menção sobre a inexistência de numero de passageiros, de modo que completamente inadmissível, contraditória e ilegal a decisão que declarou vencedora do processo licitatório a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda, uma vez que os equipamentos por ela apresentados não condizem com aqueles exigidos minimamente no Edital 9-043/2021.

Neste sentido, já pacificou entendimento o Tribunal de Contas da União – TCU, senão veja-se:

Como sabido, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é a lei da presente licitação, regulando a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Assim, quando o edital não impuser comprovação de certo requisito, não se poderá exigir do licitante que o faça, sendo o inverso verdadeiro, sob pena de estar violando literal dispositivo de lei, constituindo afronta ao princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Importante ressaltar que para buscar a contratação mais vantajosa ao interesse público, torna-se necessária a segurança atribuída aos habilitantes, **vinculando-os ao edital e este ao processo que o antecedeu**.

Diz-se por isso que o edital torna-se lei entre as partes, e este, por sua vez, somente é publicado após o devido processo administrativo que o justifica e o autoriza.



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

Em vista disso, a regra que se impõe é que a realização da licitação deve ser precedida de um processo administrativo que a justifique e a autorize, somente após deve ser publicado o edital, que não poderá sofrer alterações após a publicação, salvo se assim exigir o interesse público. Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa, bem como ao primado da segurança jurídica.

Diante disso, evidente que o descumprimento do quanto previsto no edital acarreta tanto para a Administração, quanto ao licitante, a frustração da própria razão de ser da licitação.

Destarte, caso isso venha a acontecer, para a Administração Pública corresponde à violação dos princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como o da legalidade, da moralidade e da isonomia e, para o concorrente, o descumprimento significa uma penalização.

**No caso, sem dúvida alguma houve inobservância do instrumento convocatório por parte da administração pública, representada pela Sra. Pregoeira, pois o Edital é claro ao dispor sobre as características mínimas da embarcação a ser utilizada para tender ao objeto licitado.**

Por certo, a confecção do edital do presente certame levou em consideração a dinâmica e a utilização da travessia (fluxo de pessoas e movimento de veículos), daí porque exigiu tais características mínimas nos equipamentos.

Como visto, a fundamentação utilizada pela Sra. Pregoeira, embasada pelo "parecer técnico" é completamente absurda e descabida, pois comprovado que utilizou dimensões diversas daquela constante dos documentos apresentados pela licitante declarada vencedora, bem como quedou-se silente em relação a inexistência de informação sobre o numero de passageiros exigidos no edital.

Em sendo assim, demonstrado que a decisão que declarou vencedora do certame a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda é totalmente ilegal, deve ser reformada para fins de inabilitar a empresa Maar Navegação e Terminais Ltda e, conseqüentemente dar continuidade ao processo licitatórios com as demais empresas participantes.

**4 – DA RESPONSABILIDADE DO PREGOEIRO – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – DA REMESSA DOS AUTOS AO MPE/PA E CONTROLADORIA DO MUNICÍPIO DE BARCARENA/PA**



## GOMES & NICOLETTI Advogados

Sra. Pregoeira, princípio constitucional da legalidade é princípio essencial, específico e informador do Estado de Direito, que o qualifica e lhe dá identidade. O referido princípio está insculpido no artigo 37, caput, de nossa Carta Magna e no artigo 20 da Constituição Estadual, o qual estabeleceu a vinculação de todo o agir administrador público à legalidade.

### **Constituição Federal**

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

### **Constituição Estadual**

Art. 20. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e participação popular.

Neste sentido, destacam-se os ensinamentos de Fabio Medina Osório, que em sua obra intitulada "Improbidade Administrativa", advoga a tese de submissão dos atos administrativos ao princípio da legalidade.

Saliente-se que o princípio da legalidade administrativa encontra ressonância, de um modo geral, na ideia de Estado de Direito. Por um lado, a legalidade dos atos dos administradores resulta da divisão dos poderes. Por outro, a legalidade é produto, também, de uma concepção da lei enquanto "vontade geral". A administração é uma função essencialmente executiva. Ela encontra na lei o fundamento e o limite de suas ações.

A devida conformação do agir administrativo ao princípio constitucional da legalidade ganhou corpo e se consolidou, dentre outras, na já clássica lição de Hely Lopes Meirelles:

**"A legalidade, como princípio de administração, (Const. Rep., art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei,**



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

**e às exigências do bem-comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.** (grifei)

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

**Para a Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular, significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".**

**Ademais disso, dispõe o artigo 5º da Constituição do Estado do Pará, que o agente administrativo será punido em caso de descumprimento de preceitos desta Constituição, senão veja-se:**

**Art. 5º. O Estado do Pará acolhe, expressamente, insere em seu ordenamento constitucional e usará de todos os meios e recursos para tornar, imediata e plenamente efetivos, em seu território, os direitos e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais,** de nacionalidade e políticos, abrigados no Título II da Constituição Federal.

**§ 1º. Será punido, na forma da lei, o agente público, independentemente da função que exerça, que violar os direitos constitucionais.**

**§ 2º. Incide na penalidade de destituição de mandato administrativo ou de cargo ou função de direção, em órgão da administração direta ou indireta, o agente público que, dentro de noventa dias do requerimento do interessado, deixar, injustificadamente, de sanar omissão inviabilizadora do exercício de direito constitucional.** (grifei).

Como sabido, na área de licitações e contratos administrativos, os agentes públicos estão sujeitos a três esferas distintas e independentes de responsabilidade: administrativa, civil e penal, de forma que um mesmo ato pode ser objeto de apuração e responsabilização em qualquer daquelas instâncias. No âmbito administrativo, o sancionamento disciplinar dos agentes públicos poderá decorrer da atuação do controle



**GOMES & NICOLETTI**  
A d v o g a d o s

hierárquico (interno) e, ainda, do Tribunal de Contas competente, consoante disposto no artigo 71, inciso VIII, da Constituição Federal.

A rigor, será "responsável" pelo ato administrativo aquele agente público que possui competência decisória determinante para a formação do ato. Se tal ato apresentar vício e acarretar algum prejuízo, surge a potencialidade de "responsabilização" desse agente cuja atuação foi decisiva para a consecução do ato viciado, a fim de ser-lhe imputada determinada sanção de ordem administrativa, civil e/ou penal.

Ademais, para que haja a responsabilização, é essencial que seja caracterizado o elemento subjetivo do agente público, qual seja: dolo ou culpa. Mesmo em sede disciplinar, a responsabilidade é de natureza subjetiva (nesse sentido: Acórdão TCU 249/2010 - Plenário)

Desta forma, tendo em vista estar configurado a violação ao princípio da legalidade e a incursão nas tipificações da Lei de Improbidade Administrativa por parte da Sra. Pregoeira, faz necessário à remessa dos presentes autos aos R. Ministério Público do Estado do Pará, assim como a Controladoria do Município de Barcarena/PA, para apurar a responsabilidade e eventual desvio de conduta.

## **5 – CONCLUSÃO E PEDIDOS**

Ante o exposto, tendo em vista as razões apresentadas, **REQUER-SE SEJAM RECEBIDAS EM SEUS LEGAIS EFEITOS, PARA AO FINAL JULGAR PROCEDENTE O PRESENTE RECURSO, PARA QUE, RECONHECENDO-SE A ILEGALIDADE DA DECISÃO ATACADA, DECLARE-SE A NULIDADE DA MESMA, DECLARANDO INABILITAÇÃO DA EMPRESA MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA E CONSEQUENTEMENTE DADO PROSSEGUIMENTO AO PROCESSO LICITATÓRIO COM A CONVOCAÇÃO DAS DEMAIS PARTICIPANTES, POR SER MEDIDA DE JUSTIÇA.**

**Nestes termos,  
Pede deferimento.**

**Belém/PA. 01 de setembro de 2021.**

Documento assinado digitalmente

**gov.br**

Cleiton Rodrigo Nicoletti  
Data: 01/09/2021 09:47:34-0300  
Verifique em <https://verificador.iti.br>

**CLEITON RODRIGO NICOLETTI**  
**OAB/PA 17248**

**ILUSTRÍSSIMA PREGOEIRA DO DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATO DA  
PREFEITURA DE BARCARENA-PA**

**REF. PROC. LICITATÓRIO Nº 9-043/2021**

**MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF n. 20.792.591/0001-94, com sede na Passagem Olaria n. 166 – Rod. Arthur Bernardes n. 96, Bairro Pratinha, CEP 66816-060, Belém-PA, neste ato representada pelo sócio administrador, Alfredo Rodrigues Cabral Neto, brasileiro, empresário, casado, portador do CNH n. 02493180971 Detran/PA, CPF n. 814.782.162-04, residente e domiciliado na cidade de Belém-PA, vem, tempestivamente, a presença de V. Sa., apresentar **CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela empresa **NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA.** ao pregão presencial em referência, pelas razões que seguem:

**I. DAS RAZÕES RECURSAIS:**

A empresa **NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA** apresentou recurso administrativo, nos autos do processo licitatório nº 9-043/2021, Pregão Presencial, Tipo Menor Preço, em razão de sua irrisignação a decisão exarada pela Comissão Permanente de Licitação em habilitar e declarar vencedora a empresa **MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA**, ora recorrida.

No referido recurso a recorrente, sem qualquer embasamento pertinente, aduziu por matéria a inexecuibilidade do preço da licitante declarada vencedora, ora recorrida, bem como, a inabilitação da empresa **MAAR**, por entender que ela não cumpre satisfatoriamente com a qualificação técnica exigida no certame.

Todavia, como restará demonstrado, o presente recurso reflete apenas uma insatisfação da recorrente face a decisão da Comissão de Licitação, ao qual declarou a recorrida vencedora do referido processo, não possuindo no mérito, argumentos hábeis a modificação da decisão.

## **II. DAS CONTRARRAZÕES**

### ***a) Da exequibilidade do preço ofertado pela empresa recorrida:***

Como primeira razão de sua irresignação, a Recorrente alega que o valor da proposta apresentada pela empresa vencedora, ora recorrida, não pode ser considerada exequível, sob o suposto fundamento que “destoa dos preços médios praticados no mercado”, bem como, aproxima-se a 50% do valor referencial.

Segue afirmando que a decisão da r. Pregoeira de reconhecer a inexecuibilidade da empresa AF TORRES EIRELLI é “estranha e contraditória” ao reconhecimento da exequibilidade da recorrida, vez que a citada empresa é uma Eirelli, ao passo que a recorrida é de grande porte.

Alega a Recorrente que o valor estimado do certame é de R\$ 3.635.252,20, e que de acordo com sua proposta e a média dos valores apresentados pelas outras licitantes, o valor a ser contratado pela Administração deveria estar em torno de R\$2.743.555,00.

Por fim, evoca diversos princípios do Direito Administrativo inerente as licitações públicas.

Contudo, Ilmo. Pregoeira, todas alegações ventiladas são infundadas e não merecem prosperar. Vejamos pontualmente:

Por primeiro, nos opomos ao argumento da recorrente de suposta contrariedade ao reconhecimento, por esta r. CPL, de inexecuibilidade da licitante A F TORRES EIRELLI, em razão da citada empresa ser Eirelli e a recorrida grande porte.

Nota-se em tal assertiva uma confusão na tecnicidade jurídica do recorrente, pois o fato da empresa licitante ser EIRELLI em nada relaciona-se ao porte, faturamento, ou tributação vinculada a mesma.

Ser EIRELI (Empresa Individual de Responsabilidade Limitada) apenas pressupõe a escolha por um tipo societário constituído por apenas um sócio, e as sociedades empresárias de tipo EIRELI não possuem limites de faturamento, sendo o faturamento o elemento essencial ao enquadramento da empresa em diferentes portes e regimes tributários (Simples, Lucro Presumido ou Lucro Real).

Assim, levantar suspeita com relação a exequibilidade ou não da proposta apresentada com base exclusiva no tipo societário é demonstrar notória ausência de fundamentação jurídica pertinente.

Outrossim, ressaltamos que a CPL, em ato de responsabilidade e segurança ao processo licitatório, oportunizou a licitante A F TORRES EIRELI comprovar a exequibilidade do valor ofertado, contudo nos termos da ata da sessão realizada em 12/08/2021, a licitante *“teve sua proposta desclassificada por não conseguir comprovar a exequibilidade do valor ofertado”*. Ou seja, em que pese a concessão de oportunidade para comprovação da exequibilidade, a licitante **AF TORRES não apresentou planilha de custo e/ou documentação capaz de comprovar a execução do contrato no preço ofertado.**

Já a recorrida, ao lhe ser dado igual oportunidade de comprovação de sua exequibilidade, esta **apresentou planilha de formação de custo, anexando à citada planilha diversos documentos comprobatórios dos valores lançados, dentre eles de mão de obra e combustível, razão pela qual a CPL entendeu por declarar exequível a proposta da recorrida.**

Nesse contexto, a proposta apresentada pela recorrida em nada destoa aos valores de mercado, eis ter comprovado de forma cabal os valores dos custos, equipamentos e insumos principais que compõe seu preço. Demais disso, há de ser considerado o porte, expertise e toda estrutura técnica e operacional da empresa, de sorte a propiciar a devida segurança a contratação pública.

Outros argumentos ventilados, ainda quanto a exequibilidade da proposta, referem-se à pressuposição, em sentido até obrigatório, de que o contrato a ser firmado pela Administração deveria estar em torno de R\$2.743.555,00, média dos demais licitantes; e, que o valor da proposta ofertada pela recorrida aproxima-se a 50% do valor referencial.

**b) Da qualificação técnica:**

Como segunda razão da irresignação da Recorrente, aduz suposta ausência de qualificação técnica em razão de afirmar que o equipamento apresentado pela recorrida para realização dos serviços, não cumpre ao exigido no edital.

Especificamente, a Recorrente afirma que tanto o Empurrador, quanto a Balsa apresentadas pela Recorrida, possuem dimensões inferiores ao exigido no instrumento convocatório, razão pela qual a r. CPL optou por consultar o corpo técnico da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SEMDUR para esclarecimento dos questionamentos da Recorrente.

Em parecer técnico manifestou-se o órgão responsável da municipalidade:

“Quanto as características técnicas do empurrador destacamos que o empurrador é o equipamento responsável pela propulsão da balsa, considerando que o empurrador Auzenir possui potência de propulsão superior a 50% da potência requerida no termo de referência, destacamos as seguintes vantagens técnicas para operação: melhor manobrabilidade do comboio e mais torque no motor do empurrador, gerando melhor resposta do comboio na operação.

Quanto as características da balsa, foi efetuado uma diligência para averiguar o comprimento e a largura da balsa (relatório fotográfico em anexo), onde vislumbramos que a mesma cumpre com os requisitos mínimos exigidos no termo de referência, possuindo 2,00 m a mais de boca do que o requerido no termo de referência, gerando mais conforto (espaço) para manobras e maior capacidade de transporte de veículos;

Assim, tecnicamente o equipamento comboio ofertado pela licitante por ter potência superior ao requerido no termo de referência, e sendo a potência do motor do empurrador diretamente responsável pelos indicadores de resultado na operação, destacamos a possibilidade da licitante operar com menor tempo de resposta do comboio, seja para vencer a inércia ou a resistência ao avanço do comboio, operando com maior facilidade, seja para realizar as manobras de desatracação, viagem e atracação com mais segurança e, menor tempo por operar em maior velocidade”.

Da análise do parecer técnico, depreende-se que os equipamentos apresentados pela requerida são suficientes a realização dos serviços licitados com melhor qualidade operacional e conforto a coletividade.

Sobre a balsa, a irresignação do Recorrente não deve prosperar, pois em vistoria técnica realizada pelo órgão responsável da municipalidade, exposto no citado parecer técnico, este aferiu *in loco* as medições da mesma, atestando possuir dimensão e capacidade exigida no Edital, logo, toda e qualquer oposição da recorrente quanto a especificações da balsa são inverídicas, pelo que devem ser desconsideradas.

Sobre o empurrador - equipamento responsável pelo deslocamento da balsa, apesar deste ser um metro menor que a dimensão mínima exigida no Edital, o equipamento possui motor com potência superior ao exigido, refletindo em um maior conforto e segurança para realização dos serviços em menor tempo, sendo tal vantagem destacada no parecer técnico.

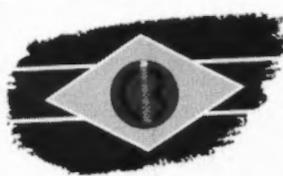
Douta Pregoeira, em que pese a dimensão menor, em meros 1 metro de comprimento, do empurrador, a qualidade operacional e maior potência do mesmo compensa para melhor prestação dos serviços licitados, considerando que no empurrador não há transporte de passageiros, apenas a função de deslocamento da balsa, e pelo fato do equipamento ofertado pela requerida ser de maior potência, refletirá em uma travessia mais segura, célere e confortável a população.

Com o devido respeito, inabilitar a recorrida, licitante que ofertou menor preço, comprovou a exequibilidade de sua proposta, possui balsa compatível e empurrador de melhor qualidade operacional, tão somente por este ser 1 metro menor em comprimento ao exigido no Termo de Referência, é privilegiar o formalismo excessivo, bem citado no referido parecer técnico.

Por fim, imperioso mencionar, que entendimento contrário de inabilitação da recorrida baseado em suposta desqualificação técnica, quando o equipamento ofertado possui melhor desempenho ao exigido, assim atestado pela comissão técnica da Prefeitura, declarando ainda, que a dimensão não reflete qualquer prejuízo ao ente público, denota o próprio formalismo excessivo e, notoriamente, uma infração ao princípio da vantajosidade, pelo qual a melhor doutrina e jurisprudência combatem.

Nessa linha, nos ensina o ilustre Hely Lopes Meirelles, que a licitação é procedimento formal, mas não formalista, e assim enfatiza:

**“A orientação correta nas licitações é a dispensa de rigorismos inúteis e de formalidades e documentos desnecessários à qualificação dos**



**BARCARENA**  
PREFEITURA

---

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

### ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO ACERCA DE RECURSO ADMINISTRATIVO

**REFERÊNCIA:** Processo licitatório, modalidade pregão, em sua forma presencial, nº 9-043/2021, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte hidroviário de veículos, passageiros e cargas em gerais, mediante uso de embarcações, tipo comboio de balsa e empurrador, no trecho que fica entre a cidade de Barcarena e a Ilha da Trambioca, em percurso aproximado de 1200M, no município de Barcarena/PA;

**RECORRENTE:** NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 14.697.486/0001-73;

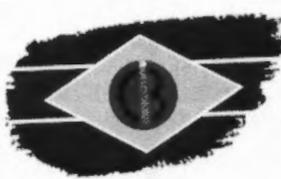
**RECORRIDA:** MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 20.792.591/0001-94.

#### I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de processo licitatório, na modalidade pregão, em sua forma presencial, nº 9-043/2021, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de transporte hidroviário de veículos, passageiros e cargas em gerais, mediante uso de embarcações, tipo comboio de balsa e empurrador, no trecho que fica entre a cidade de Barcarena e a Ilha da Trambioca, em percurso aproximado de 1200M, no município de Barcarena/PA.

2. Quando da realização da sessão pública do pregão presencial em epígrafe, no dia 27 de agosto 2021, após declarada a vencedora da licitação, o representante da empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA., em respeito à determinação do item 9 do edital e art. 4º, inc. XVIII do Decreto nº 10.520/2002, manifestou intenção de interpor recurso administrativo, visto que não concordou com a decisão da pregoeira que lhe foi desfavorável.

3. Das demais licitantes interessadas, a empresa TORRESMAR – A F TORES EIRELI, inscrita no CNPJ sob o nº 31.314.852/0001-87, em respeito à determinação do item 9 do edital e art. 4º, inc. XVIII do Decreto nº 10.520/2002, também manifestou



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

interesse em recorrer, visto que não concordou com a decisão da pregoeira que lhe foi desfavorável.

4. Por estes motivos, a pregoeira informou às pretensas recorrentes que teriam o prazo de 03 (três) dias para apresentarem os memoriais de seus respectivos recursos, o que foi devidamente observado pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA., posto que protocolou seu instrumento recursal no e-mail do Departamento de Licitações e Contratos no dia 1º de setembro de 2021, às 09h51min, portanto, dentro do prazo estipulado. Registra-se que a empresa TORRESMAR – A F TORES EIRELI, apesar de ter intencionado a interposição de recurso, se absteve desse direito.

5. Além disso, frisa-se que, das empresas interessadas, somente a licitante MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA. apresentou contrarrazões. A empresa recorrida apresentou suas contrarrazões, via e-mail, às quinze horas e vinte e seis minutos do dia de 06 de setembro de 2021.

6. Este é o necessário para boa compreensão dos fatos.

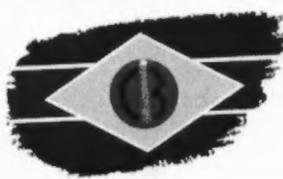
### II – DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL.

7. Consoante o Acórdão 214/2017, proferido pelo plenário do Tribunal de Contas da União, de relatoria do ministro Benjamim Zymler, “para que o recurso seja conhecido, todos os requisitos de admissibilidade devem estar preenchidos cumulativamente. A ausência de qualquer um deles obsta o processamento do recurso”.

8. Isto posto, conforme o Acórdão 5847/2018, também proferido pelo plenário do Tribunal de Contas da União, temos que os requisitos de admissibilidade recursal são os seguintes: sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação.

9. Assim sendo, passaremos a analisar a presença de cada um destes pressupostos no instrumento recursal apresentado pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA. com a finalidade de verificar se este deve ser conhecido e, portanto, ter o seu mérito julgado.

10. Inicialmente, verificamos que o recurso administrativo interposto é tempestivo, haja vista que foi encaminhado, via e-mail, dentro do prazo estabelecido pela pregoeira



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

no dia da sessão pública que declarou como vencedora a empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA., com a estrita observância das disposições legais esculpidas no item 9, subitem 9.2.4, do edital; e art. 4º, inciso XVIII, da Lei nº 10.520/2002.

11. Ademais, constatamos que a empresa recorrente é parte legítima para interpor o presente recurso, posto que se exsurge contra decisão proferida pela pregoeira que lhe foi desfavorável. Inclusive, disto decorre à sucumbência. Ora, só há legitimidade quando a parte que interpuser o recurso for a parte sucumbente.

12. A sucumbência implica na derrota do interessado. Isto é, somente aquele que não logrou êxito em sua pretensão de se sagrar vitorioso é que atende a esse pressuposto, situação que se afigurou perfeitamente no caso da empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA., com relação ao questionado em seu instrumento recursal.

13. Importante frisar que a constatação de sucumbência desagua, inequivocamente na demonstração do interesse da parte em interpor o recurso, sendo este outro pressuposto que, em verdade, traduz-se no binômio necessidade/utilidade da seguinte forma: o recurso é necessário quando não houver outro meio de provocar a modificação do ato recorrido; e se mostra um instrumento útil quando tiver o condão de proporcionar situação mais vantajosa do que aquela que está sendo questionada.

14. Por fim, no que diz respeito ao pressuposto da motivação, ao analisarmos o recurso administrativo interposto, verificamos que a recorrente especificou todos os pontos que merecem ser revistos, segundo a sua concepção, indicando as ilegalidades que considera estarem sendo cometidas, com uma exposição sucinta e objetiva do conteúdo de suas irresignações.

15. Discorrendo sobre esta situação, o Professor Joel Menezes Niebuhr explanou o que se segue:

**"Os licitantes devem declinar, já na própria sessão, os motivos dos respectivos recursos. Dessa sorte, aos licitantes é vedado manifestar a intenção de recorrer somente para garantir-lhes a disponibilidade de prazo, porquanto lhes é obrigatório apresentar os motivos dos futuros recursos. E, por dedução lógica, os licitantes não podem, posteriormente, apresentar recursos com motivos estranhos aos declarados na sessão. Se o fizerem, os recursos não devem ser conhecidos. Obviamente, o licitante não precisa tecer detalhes de seu recurso, o que será feito, posteriormente, mediante a apresentação das razões por escrito. Contudo, terá que, na mais tênue hipótese, delinear seus fundamentos" (Joel Niebuhr, Pregão Presencial e Eletrônico, Ed. Fórum, 6ª Ed., p. 219).**



**BARCARENA**  
PREFEITURA

---

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

16. Desta forma, verificamos que o recurso administrativo interposto pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA., preencheu adequadamente todos os requisitos de admissibilidade recursal, razão pela qual deve ser conhecido e ter seu mérito julgado, pelo que passaremos a expor suas razões.

### III – ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS.

#### a. Das razões recursais apresentadas pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA.

17. Em síntese, a empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA. ora recorrente, alega que a empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA. não poderia ter sido habilitada e declarada vencedora do certame em epígrafe, tendo em vista que, segundo sua concepção, o preço da licitante é inexequível, bem como, a mesma deixou de observar as exigências de qualificação técnica dispostas no instrumento convocatório.

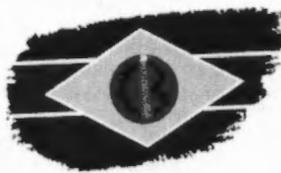
18. Na oportunidade, conforme já informado anteriormente, a empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA. apresentou contrarrazões ao recurso interposto.

19. São as razões recursais.

#### b. Da análise das razões recursais apresentadas pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA.

20. A priori, a empresa recorrente alega, que é contraditória e estranha a decisão da pregoeira de reconhecer como inexequível a proposta apresentada pela empresa A F TORRES, uma EIRELI, e, ao mesmo tempo, reconhecer como exequível a proposta apresentada pela licitante MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA., sendo ela uma empresa de grande porte, a qual percebeu um valor que sequer paga metade dos impostos a qual está submetida.

21. Suscita a recorrente que o valor global da proposta apresentada pela licitante vencedora, a saber: R\$ 1.835.000,00 (um milhão, oitocentos e trinta e cinco mil reais), não pode ser considerado exequível, visto que destoa completamente dos preços médios praticados no mercado, estando aproximadamente 50% (cinquenta por cento) abaixo do valor estimado pela Administração.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

22. Além disso, afirma a recorrente, que a decisão que declarou vencedora do certame a empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA, fere por completo o princípio da legalidade, posto que o equipamento apresentado para a execução do serviço objeto do certame, no seu entendimento, desvirtua daquele exigido no instrumento convocatório.

23. E, por último, a recorrente suscita a responsabilidade da pregoeira quanto a violação do princípio da legalidade e a incursão dos seus atos nas tipificações da lei de Improbidade Administrativa.

24. Na oportunidade, a empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA. apresentou suas contrarrazões contrapondo cada um dos argumentos formulados pela recorrente em sua petição, discordando em absoluto do alegado, conforme documento apenso aos autos.

25. Face a isto, vejamos pontualmente as alegações delineadas pela recorrente.

26. Inicialmente, a recorrente exsurge-se contra decisão que reconheceu a inexecutabilidade da empresa A F TORRES EIRELI, posto que na sua concepção é estranha e contraditória ao reconhecimento da executabilidade da recorrida, isto porque, a mencionada empresa é uma EIRELI, ao passo que que a recorrida é empresa de grande porte.

27. No que diz respeito a isto, entende-se que a opção do tipo societário escolhido por ambas as empresas é pouco relevante para este caso concreto. Isto porque, independentemente do tipo societário, ou ainda, do regime tributário escolhido, a empresa conseguindo comprovar efetivamente por meio de provas contundentes, sejam elas, notas fiscais, planilhas de composições de custos, cotações com fornecedores, ou afins, que o valor do lance ofertado, é de fato executável por sua empresa, e que conseguirá prestar o serviço com eficiência, é o que verdadeiramente importa para a Administração.

28. Não obstante a isso, compreende-se que é dever da Administração Pública zelar pela melhor contratação, sempre buscando resguardar o interesse público e observar as normas e princípios que regem suas licitações e contratações. Como **melhor contratação**, entende-se àquela que oferece maior vantagem à Administração, sendo



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

que, em contratações públicas, **vantagem** tem o sentido de qualidade aliada ao menor preço possível.

29. Diante disso, a proposta apresentada com valor reduzido exige uma avaliação cuidadosa por parte da Administração quanto à sua exequibilidade, uma vez que os preços oferecidos em uma licitação podem, muitas vezes, revelar já de antemão, se a empresa conseguirá executar o contrato com a devida qualidade e eficiência.

30. Ou seja, valores excessivamente baixos, em um primeiro momento, podem parecer vantajosos, mas se não for levada em consideração a real capacidade da empresa de executar os serviços por valor flagrantemente baixo e/ou insuficiente, corre-se o risco de, ao invés de realizar a melhor contratação, contratar-se serviços que, futuramente, não serão prestados, ou serão prestados de forma precária.

31. Nesse sentido, embora a Lei nº 8.666/93 tenha estabelecido regras para a avaliação de exequibilidade de propostas, importante destacar a orientação do TCU, exarada na súmula nº 262/2020, que consignou o seguinte entendimento: “o critério definido no art. 48, inc. II, § 1º, alíneas “a” e “b” da lei nº 8.666/93, conduz a uma **presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta**”.

32. Quanto a isto, é importante destacar, que em atenção ao que dispõe o instrumento convocatório, aos preceitos, e também, aos princípios licitacionais, a oportunidade de comprovação de exequibilidade foi dada tanto à empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA. quanto à empresa A F TORRES EIRELI. Esta que, por sua vez, deixou de apresentar os documentos comprobatórios de exequibilidade.

33. Contrariamente, a empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA., que juntou planilha de formação de custos e documentos comprobatórios dos valores lançados, dentre eles, despesas com combustível e mão de obra, atendendo corretamente o solicitado pela pregoeira.

34. Consoante a isto, em determinado momento, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes consolidou o entendimento de que o **valor orçado pela Administração Pública tem caráter apenas referencial, e empresas de grande experiência no mercado podem ter suas propostas com valores abaixo do esperado**. Desta forma, deve ser oferecida às licitantes a oportunidade de demonstrar com segurança que possuem as condições necessárias para executar o objeto.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

35. Como já dito, a possibilidade de comprovar a exequibilidade foi devidamente concedida às licitantes. E, da análise detida dos documentos encaminhados pela MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA., foi possível constatar detalhadamente, que a mesma possui condições de prestar o serviço intentado pelo ente público, pelo valor ofertado em sua proposta.

36. Por esta razão, foram aceitos os seus documentos comprobatórios, e da mesma forma, considerada exequível a proposta da empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA., sobretudo porque mesmo sendo um empreendimento de grande porte, a licitante possui uma experiência consolidada no mercado.

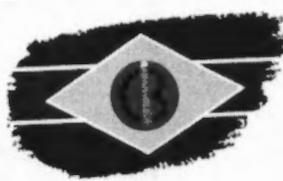
37. Não obstante, trata-se de processo licitatório processado sob o tipo menor preço, o qual, sendo constatada a consonância entre o valor ofertado e a possibilidade de execução do objeto, bem como, sendo este o menor valor dentre as licitantes cujas propostas foram classificadas, justa e razoável é a declaração de vencedora da recorrida.

38. Ademais, em sua petição de recurso, a recorrente declara que apresentará cálculos para comprovar suas alegações quanto a inexecuibilidade da proposta da licitante recorrida, porém, em momento algum foi possível vislumbrar a apresentação desses cálculos.

39. No que tange a irresignação da recorrente face a qualificação técnica da recorrida, em que aduz a ausência de especificações técnicas dos equipamentos a serem utilizados na prestação do serviço objeto do certame, especificamente, quanto ao empurrador e a balsa, destaca-se primeiramente, que foi realizada vistoria técnica pelo setor responsável da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, antes da tomada de qualquer decisão, cujo parecer encontra-se apenso aos autos.

40. Por conseguinte, com relação ao empurrador (equipamento responsável pela locomoção da balsa), apesar do mesmo apresentar 01 (um) metro a menos que a dimensão mínima da exigida no edital, o equipamento possui outras características que, se levadas em consideração, suprem a medida a menor oferecendo maior segurança e conforto aos usuários, por exemplo, um motor com potência maior que a mínima exigida no instrumento convocatório, que proporciona um serviço em menor tempo.

41. Com relação a balsa, o parecer emitido pelos técnicos da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do município de Barcarena, demonstra que foi



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

realizada uma visita *in loco*, através da qual foi possível atestar as medidas da balsa, constatando-se que a mesma possui dimensão e capacidade conforme o exigido no edital, inclusive, “possuindo 02 (dois) metros a mais de boca do que o requerido no termo de referência, propiciando mais conforto (espaço) para manobras e maior capacidade para o transporte de veículos”.

42. Assim sendo, embora seja sabido que a regra é a do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, entende-se que há casos e casos, e cada um deve ser analisado da forma estritamente particular, posto que o formalismo excessivo em determinadas situações pode levar a Administração Pública, a tomar decisões extremamente injustas e desarrazoadas.

43. No caso em tela, como já esclarecido e atestado em parecer técnico, a balsa possui as condições mínimas exigidas pelo instrumento convocatório. Já o empurrador, por sua vez, que possui um metro a menos que o exigido, compensa esta medida com uma maior potência do motor. Mas, além disso, o empurrador não fará o transporte de passageiros, sendo tão somente utilizado para que haja o deslocamento da balsa, de tal modo que a metragem a menos, em nada prejudica o funcionamento eficaz do veículo.

44. Portanto, em uma análise geral, o custo benefício ofertado pela empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA. é maior que os das demais licitantes, considerando que trata-se do menor valor ofertado; que o desempenho do equipamento é melhor que o exigido; e, sobretudo, que não haverá qualquer prejuízo para esta Administração na contratação da referida empresa.

45. Por fim, esclarece-se que em momento algum houve ato improbo ou violação ao princípio da legalidade por parte da pregoeira que, desde o início do certame, agiu em observância a lei e aos princípios que regem o procedimento licitatório, concedendo a oportunidade de se fazerem as comprovações necessárias, bem como, utilizando-se do setor técnico quando sucedeu-se dúvidas.

46. Ademais, em recente deliberação proferida pelo Plenário do Tribunal de Contas da União sobre a consideração dos princípios basilares que conduzem o procedimento licitatório, segundo a Egrégia Corte de Contas, face ao caso concreto e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios, conforme Acórdão 119/2016-TCU-Plenário. Vejamos o enunciado do referido Acórdão:



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

"A observância das normas e das disposições do edital, consoante o art. 41, caput, da Lei 8.666/93, deve ser aplicada mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles os da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa. Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios."

47. Destaque-se que, apesar do dever de obediência ao princípio da legalidade, não se pode admitir o formalismo em excesso, que acaba por prejudicar a Administração Pública. Nas palavras do Professor Doutor Marçal Justen Filho:

"Não é incomum constar do edital que o descumprimento a qualquer exigência formal acarretará a nulidade da proposta. A aplicação dessa regra tem de ser temperada pelo princípio da razoabilidade. É necessário ponderar os interesses existentes e evitar resultados que, a pretexto de tutelar o interesse público de cumprir o edital, produzam a eliminação de propostas vantajosas para os cofres públicos. Certamente, não haveria conflito se o ato convocatório reservasse a sanção de nulidade apenas para as desconformidades efetivamente relevantes. Mas nem sempre é assim. Quando o defeito é irrelevante, tem de interpretar-se a regra do edital com atenuação." (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª edição. São Paulo: Dialética, 2002. p. 428).

48. Assim sendo, diante do robusto acervo de justificativas apresentados, fazendo uso das considerações realizadas pela Assessoria Jurídica do Município que participa em conjunto na elaboração da presente análise e manifestação, coadunamos com o entendimento de que as razões expostas no recurso administrativo interposto pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA. não merecem prosperar.

### IV – CONCLUSÃO.

49. Desta forma, com base nos fundamentos acima expostos, recebemos o presente recurso administrativo, pelo que com relação as razões recursais apresentadas pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA, face a decisão que habilitou e classificou e, posteriormente, declarou vencedora do certame a empresa MAAR NAVEGAÇÃO E TERMINAIS LTDA., avaliamos como **IMPROCEDENTES** ante a fragilidade dos argumentos apresentados, os quais, no nosso entendimento, não são suficientes para modificar a decisão proferida pela pregoeira.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

---

**DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

50. Em vista deste posicionamento, nos termos constantes na Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/02, deve o processo em apreço subir para a autoridade superior competente julgar seu mérito.

51. Destaca-se que as análises/recomendações ora realizadas em face das razões recursais aduzidas pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA. não vinculam a decisão da autoridade superior, fazendo apenas uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo, fornecendo subsídios para fazer suas próprias avaliações.

52. Assim, submetemos a presente análise e manifestação ao recurso administrativo interposto pela empresa NAVEGAÇÃO CONFIANÇA LTDA. à autoridade superior competente, para apreciação e posterior decisão.

Barcarena - Pará, 13 de setembro de 2021.

  
**ESMERYA POLLIANA DE ARAÚJO FARIAS**  
Pregoeira

De acordo,

  
**JOSE QUINTINO DE CASTRO LEÃO JUNIOR**  
Procurador Geral do Município de Barcarena (PA)  
Decreto nº. 00177/2021-GPMB