

Juiz de Fora, 07 de agosto de 2025.

PARECER Nº 261/2025 - PRJ/CESAMA

Para: Departamento de Licitações e Contratos e Diretor Presidente

Assunto: Análise de julgamento de recurso administrativo

Referência: Processo Eletrônico 1725/2025 - Pregão Eletrônico nº 11/25

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM GERENCIAMENTO E CONTROLE DE FROTA. ANÁLISE DE RECURSO LICITATÓRIO. DECISÃO.

1. RELATÓRIO

Veio para análise jurídica o julgamento do recurso administrativo interposto pelas empresas BC GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA e NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, contra o resultado do Pregão Eletrônico nº 11/25, que sagrou vencedora do certame a empresa JAMSE GESTAO E TECNOLOGIA LTDA como vencedora do certame.

O processo veio encaminhado a esta Procuradoria Jurídica com 959 páginas, contendo os seguintes documentos relevantes para a presente análise:

- Edital de Licitação – PE 11/2025, fls. 213/314;
- Aviso de abertura do certame, fls.357/358;
- Esclarecimentos prestados - fls. 360/401;
- Resultado de licitação– fls. 768;

- Recurso administrativo da BC Gestão de Serviços – fls. 770/806;
- Recurso administrativo da Neo Consultoria – fls. 826/839;
- Contrarrazões ao recurso da BC Gestão – fls.849 a 888;
- Contrarrazões ao recurso da NEO Consultoria e Administração – fls. 896 a 914;
- Julgamento de recurso e Decisão do Pregoeiro – fls. 935/959;

Breve relatório, passo à análise.

2 - DAS RAZÕES RECURSAIS, CONTRARRAZÕES, ANÁLISE TÉCNICA E JULGAMENTO PELO AGENTE DE LICITAÇÃO

A presente manifestação da procuradoria tem por objetivo analisar o recurso administrativo interposto pelas empresas BC GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA e NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, contra o resultado do Pregão Eletrônico nº 11/25, que sagrou a empresa JAMSE GESTAO E TECNOLOGIA LTDA como vencedora do certame, sendo que o objeto da licitação consistia na contratação de empresa especializada em gerenciamento e controle de frota, compreendendo manutenções diversas, corretiva e preventiva, para a frota da CESAMA motocicletas, automóveis, utilitários, caminhões, geradores, máquinas e equipamentos, com utilização de sistema integrado e informatizado, em tempo real time permitindo a transmissão de dados da movimentação diária por software via internet.

2.1 - Fundamentos do Recurso da BC

A empresa BC GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA insurgiu-se contra a decisão que declarou a JAMSE GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA vencedora do certame, fundamentando seu recurso em três eixos principais:

Prazo exíguo para manifestação: Alegou que o prazo de 10 minutos concedido para resposta no chat do sistema eletrônico violou o princípio do formalismo moderado, consagrado pelo TCU (Acórdão 357/2015). Sustentou que a brevidade do lapso temporal impossibilitou uma resposta adequada, configurando cerceamento ao direito de defesa.

Inexequibilidade da proposta da JAMSE: Argumentou que a taxa administrativa negativa (-10%) inviabiliza economicamente o contrato, pois desconsidera custos operacionais inerentes ao gerenciamento de frota (sistema informatizado, rede credenciada, suporte técnico). Invocou o art. 56 da Lei 13.303/2016 para requerer a desclassificação ou abertura de diligências para comprovação de viabilidade.

Invalidez dos atestados de capacidade técnica: Afirmou que os atestados apresentados pela JAMSE foram emitidos precocemente (com menos de 90 dias de execução contratual), carecem de detalhamento sobre atividades executadas e exibem indícios de vícios (como coincidência de endereços com empresas relacionadas).

2.2 – Fundamentos do Recurso da NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA

A NEO CONSULTORIA baseou seu recurso em três críticas centrais à habilitação da JAMSE:

Insuficiência dos atestados de capacidade técnica: Sustentou que os atestados (emitidos pelo COREN-RS e Prefeitura de Pirapora/MG) não comprovam experiência idônea, pois foram expedidos durante a execução dos contratos, sem atestar conclusão satisfatória. Ademais, destacou que o CNAE principal da JAMSE (45.20-0-01: "manutenção mecânica de veículos") é incompatível com o objeto de gestão tecnológica de frotas.

Fragilidade econômico-financeira: Apontou que as demonstrações contábeis da JAMSE revelam prejuízos recorrentes, baixa liquidez, dependência de capital de terceiros e ausência

de ativos intangíveis (software próprio), comprometendo sua capacidade de executar contrato de grande vulto.

Insuficiência na prova de conceito: Alegou que a JAMSE atendeu apenas 68% dos requisitos técnicos (16 falhas em 50 itens), abaixo do mínimo de 80% exigido pelo edital. Afirmou que funcionalidades críticas (como geração de ordens de serviço com três preços) foram simuladas de forma incompleta ou apenas verbalizadas.

2.2 - Contrarrazões da JAMSE

As Contrarrazões da JAMSE GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA foram apresentadas em duas peças apartadas, que sintetizo para melhor elucidação.

2.2.1. Refutação às alegações da BC GESTÃO

Viabilidade da proposta: A JAMSE apresentou planilha de composição de custos e memória de cálculo detalhando sua estratégia de viabilidade baseada em escala operacional, controle logístico e rede credenciada consolidada. Ressaltou que a própria BC ofertou desconto superior (-10,51%), tornando incoerente a alegação de inexequibilidade.

Validade dos atestados: Enfatizou **que** os atestados comprovam gestão de 208 veículos (superior aos 75 da CESAMA), com valores acumulados acima de R\$ 4 milhões, atendendo integralmente ao edital. Afirmou que a Orientação CGU nº 06/2018 (que exige conclusão contratual) não se aplica a licitações municipais.

Jurisprudência de suporte: Citou acórdãos do TCU (nº 1161/2014) que exigem prova concreta de inexecuibilidade, não meras suposições.

2.2.2. Refutação às alegações da NEO CONSULTORIA

Compatibilidade do CNAE: Sustentou que possui CNAEs secundários compatíveis (74.90-1-04: intermediação de serviços; 70.20-4-00: consultoria em gestão), amparada por jurisprudência do TCU (Acórdão 444/2021) que prioriza capacidade técnica comprovada sobre rigidez formal de códigos.

Regularidade dos atestados: Reiterou que o edital não exige conclusão contratual para atestados, sendo os documentos apresentados válidos e pertinentes. Destacou decisão judicial do Município de Tanque Novo/BA que anulou desclassificação por exigência não prevista no edital.

Prova de conceito: Apresentou ata oficial da comissão técnica atestando atendimento acima de 80% dos requisitos, contradizendo a alegação de 68%. Acusou a NEO de litigância de má-fé por distorcer fatos.

2.3 - Manifestação do Pregoeiro

O Pregoeiro da CESAMA, ao analisar o recurso, considerou os argumentos técnicos apresentados por Eduardo Machado Carvalho, chefe do Departamento de Logística e Transporte – DELT, Juliane Nogueira, Gerente de Infraestrutura (GEIN) e Robson Dutra Ferreira, Gerente Financeiro e Comercial (GEFC). O parecer técnico concluiu que a JAMSE GESTAO E TECNOLOGIA LTDA atendeu às especificações do edital,

uma vez que apresentou documentação de habilitação sendo aprovada também na prova de conceito, devidamente avaliada pela comissão designada.

O Pregoeiro reforçou que a licitação foi conduzida em estrita observância aos princípios da impessoalidade, vinculação ao edital e economicidade, conforme estabelecido na Lei nº 13.303/2016. Ressaltou que a decisão de declarar a JAMSE vencedora baseou-se exclusivamente na análise técnica das propostas, sem qualquer juízo de valor ou preferência por marca específica. Diante disso, os recursos das empresas BC GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA e NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA foram indeferidos, mantendo-se o resultado original do certame.

3. DA MANIFESTAÇÃO NECESSÁRIA

As licitações realizadas e os contratos celebrados pela CESAMA, na qualidade de empresa pública municipal, destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo (artigo 31 da Lei 13.303/2016).

O Edital de Licitação é o instrumento pelo qual a administração divulga as regras a serem aplicadas no procedimento do certame consistindo em verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras ali previstas. Nas lições de Carvalho Filho, “não se pode deixar de considerar que ***se cuida de ato que tem destinação geral a todos quantos queiram contratar com a Administração Pública,***

devendo, portanto, permanecer inalteradas as suas regras, salvo se houve razão insuperável para modificações, devidamente justificada pelo administrador.¹

Feitas as considerações iniciais passa-se à análise dos fatos relacionados à participação e à declaração da empresa requerida, sagrando-se vencedora do certame.

A análise da decisão do pregoeiro, que culminou na declaração da empresa JAMSE GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA como vencedora, foi realizada em conformidade com o rito processual previsto no edital e na legislação aplicável. Cumpre destacar que, no decorrer do processo, diversas empresas foram desclassificadas por diferentes motivos, como a inexecutabilidade de propostas ou a ausência de manifestação no prazo estabelecido. A empresa JAMSE, por sua vez, foi classificada após diligência técnica que comprovou a executabilidade de sua proposta e posterior aprovação na Prova de Conceito. A documentação de habilitação da empresa foi devidamente analisada e aprovada pelas áreas técnicas e pelo pregoeiro.

As alegações apresentadas nos recursos administrativos e as respectivas contrarrazões da empresa vencedora serão analisadas a seguir.

3.1. Recurso Administrativo da Empresa BC GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA.

A recorrente BC GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA fundamenta seu recurso em três pontos principais:

3.1.1. Do Prazo Exíguo para Manifestação (10 minutos):

A empresa recorrente foi desclassificada por não se manifestar no prazo de 10 minutos. Alega que o prazo foi insuficiente e que a Administração Pública deveria ter aplicado o princípio do formalismo moderado, conforme entendimento do TCU

1 Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 32.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p.292

(Acórdão 357/15-Plenário). No entanto, a decisão do pregoeiro encontra amparo no próprio edital do certame, que prevê no itens 9.14.6ª a discricionariedade para estabelecer tempo máximo para manifestação, guardada a razoabilidade.

O prazo de 10 minutos foi concedido a todas as licitantes convocadas, o que demonstra a isonomia e a vinculação ao instrumento convocatório. Ademais, o princípio do formalismo moderado não pode ser utilizado para desconsiderar regras claras do edital, sob pena de violação à segurança jurídica e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, pilares de qualquer processo licitatório.

Apesar de não fazerem referências numéricas ao prazo mínimo razoável a ser concedido para envio da documentação em pregão eletrônico, o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Acórdão 1280/08, determina:

Estabeleça nos editais de licitação prazos de recebimento de documentação habilitatória compatíveis com o volume de documentos a serem encaminhados.

Nesse seguimento, é possível vislumbrar o Acórdão 265/10 também do Plenário do Tribunal de Contas da União:

Estabeleça prazo razoável e não exíguo, bem assim disponibilize os meios necessários e adequados, **para que os concorrentes possam remeter os documentos referentes à proposta ou à habilitação, de forma a evitar a injusta desclassificação de licitantes, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade** e do art. 25, §§ 2º e 3º, do Decreto 5.450/05.

(grifo nosso)

À luz do regime jurídico aplicável às empresas estatais (Lei nº 13.303/2016), a fixação de prazos para apresentação de documentos de habilitação deve observar não apenas a literalidade dos arts. 31 e 58, II, mas também os princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia (art. 37, caput, da CF), de forma a não criar barreiras desnecessárias à competitividade.

O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente reprovado a imposição de prazos exíguos e desproporcionais para o envio de documentação — especialmente quando o volume de documentos é elevado ou quando a forma de envio é restritiva — por entender que tal prática afronta o formalismo moderado e pode resultar em inabilitação indevida. No Acórdão 966/2022-TCU-Plenário, o Ministro Relator destacou que, “na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha”.

Sob a ótica doutrinária, Marçal Justen Filho² ensina que a exigência de prazos adequados é corolário do princípio da isonomia material, pois garante condições efetivas de disputa entre licitantes, evitando que requisitos meramente formais impeçam a seleção da proposta mais vantajosa. Nesse sentido, a Lei nº 13.303/2016, ao equiparar seu regime ao da Lei nº 8.666/1993 em matéria de habilitação (art. 58, II, c/c art. 31), reforça que apenas a documentação estritamente necessária ao cumprimento do objeto pode ser exigida — e, conseqüentemente, o prazo para sua apresentação deve ser compatível com essa natureza e complexidade.

O TCU já se pronunciou de forma expressa sobre a matéria ao analisar casos em que prazos curtos inviabilizaram a entrega de documentos por grande parte dos licitantes. No Informativo nº 9/2016, por exemplo, considerou irregular o chamamento

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 19. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020

simultâneo de dez empresas para apresentar habilitação em tempo insuficiente, causando a inabilitação de sete delas, e assentou que a “pressa administrativa” não justifica a restrição competitiva.

Dessa forma, a definição de prazos mínimos razoáveis para o envio de documentação em pregões eletrônicos — inclusive no âmbito das estatais — deve ser tratada de forma preventiva pela Administração, com observância aos princípios do art. 5º da Lei nº 13.303/2016, à doutrina e à jurisprudência consolidada do TCU, de modo a assegurar não apenas a legalidade formal do procedimento, mas a efetiva concretização dos objetivos das licitações públicas: seleção da proposta mais vantajosa, promoção da competição e garantia do tratamento isonômico entre os participantes, que foi observado pelo pregoeiro, visto que foi conferido à todas as licitantes o mesmo prazo.

3.1.2. Da Inexequibilidade da Proposta da JAMSE (Taxa Negativa):

A recorrente sustenta que a proposta da JAMSE seria inexequível em razão da taxa de administração negativa de -10%, alegando que o desconto comprometeria a sustentabilidade econômico-financeira do contrato.

No entanto, verifica-se que a licitante declarada vencedora apresentou, dentro do prazo concedido para diligência, planilha detalhada de composição de custos, memória de cálculo e projeções operacionais, evidenciando estrutura de viabilidade baseada em estratégia de ganho por volume, controle logístico informatizado e rede credenciada já estabelecida.

Cumprido salientar que, conforme apurado, o próprio lance ofertado pela recorrente implicaria desconto superior a 10% para sustentar o valor registrado no sistema (R\$ 773.049,97, equivalente a aproximadamente 12,54% de desconto), ao passo que a vencedora apresentou valor de R\$ 777.455,50, correspondente ao desconto de 10% ora questionado.

Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a simples apresentação de taxa de administração negativa ou de valor zero não implica, por si só, inexecutabilidade da proposta, devendo esta ser aferida caso a caso, a partir de critérios objetivos previstos no edital e de análise técnica do modelo de negócios apresentado (Acórdãos 2004/2018 – Primeira Câmara, 321/2021 – Plenário e Informativo nº 104/2012 – Plenário).

O entendimento consolidado desta Corte de Contas é no sentido de que, em determinados mercados — como os de gerenciamento de frota e benefícios —, a remuneração das empresas não se limita à taxa de administração, mas pode decorrer de outras fontes, como receitas obtidas junto a estabelecimentos credenciados e rendimentos de aplicações financeiras sobre repasses contratuais, o que viabiliza taxas negativas ou nulas.

No presente caso, e conforme manifestação técnica anterior do DELT e GEIN, não foram identificados elementos concretos que apontem para a incapacidade de execução do objeto contratual. A exequibilidade foi analisada de forma casuística, tal como realizado para todas as empresas que apresentaram propostas válidas, e a documentação apresentada mostrou-se suficiente para afastar a hipótese de oferta manifestamente inexequível, nos termos do art. 56 da Lei nº 13.303/2016 e art. 43, §§ 5º e 6º, do RILC da CESAMA.

Assim, à luz da legislação aplicável, da doutrina e da jurisprudência do TCU, não há fundamento para a desclassificação da proposta vencedora, devendo ser mantida a decisão do pregoeiro, que a declarou habilitada e adjudicatária, com base na análise da área demandante do certame.

3.1.3. Dos Atestados de Capacidade Técnica da JAMSE:

A recorrente questiona a validade dos atestados de capacidade técnica apresentados pela JAMSE, alegando supostos vícios, como emissão com menos de 90 dias, ausência de descrição detalhada dos serviços, CNAE divergente do objeto licitado e indícios de simulação contratual.

Em contrarrazões, a JAMSE sustenta que seus atestados atendem integralmente ao item 6.1.5 do edital, que não estabeleceu exigências de valores, quantidades ou prazos mínimos, razão pela qual a interpretação restritiva defendida pela recorrente violaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A doutrina é firme no sentido de que a qualificação técnica não se limita à correspondência formal de documentos, devendo privilegiar a efetiva demonstração de aptidão para executar o objeto licitado. Marçal Justen Filho ensina que “o formalismo moderado impõe que a observância das regras editalícias se volte para a consecução do interesse público, afastando o rigor formal desprovido de finalidade prática” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 128). Nesse contexto, exigências excessivamente restritivas ou interpretações ampliativas de requisitos não previstos no edital afrontam a isonomia e reduzem a competitividade.

A jurisprudência do TCU converge com essa orientação. No Acórdão 2673/2021-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, destacou-se que “falhas formais sanáveis não devem conduzir à desclassificação da licitante, devendo ser privilegiada a análise de mérito sobre o formalismo exacerbado”. De igual forma, o Acórdão 3094/2020-Plenário afastou a exigência de registro de atestados em conselho profissional sem previsão legal, por violar o formalismo moderado e restringir indevidamente a competição.

No que tange ao CNAE, o TCU já assentou que a coincidência estrita não constitui requisito absoluto para a aferição da qualificação técnica, sendo possível comprovar a experiência por meio de atestados que demonstrem a execução de serviços compatíveis, ainda que a classificação fiscal da atividade seja diversa (Acórdãos 1684/2014-Plenário e 2522/2015-Plenário).

No presente caso, os atestados apresentados pela JAMSE demonstram a execução anterior de atividades compatíveis com o objeto do certame, atendendo ao disposto no edital e inexistindo elementos concretos que indiquem simulação ou falsidade. À luz do art. 56 da Lei nº 13.303/2016, da doutrina e da jurisprudência do TCU, deve prevalecer a análise material da aptidão técnica, afastando interpretações que extrapolem o instrumento convocatório e que imponham restrições não previstas em lei ou edital.

3.2. Recurso Administrativo da Empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA.

A recorrente NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, em seu recurso, levanta as seguintes questões:

3.2.1. Da Insuficiência do Atestado de Capacidade Técnica:

A recorrente sustenta que os atestados apresentados pela empresa JAMSE não comprovariam a aptidão para execução dos serviços, por terem sido emitidos durante a execução contratual, e que o CNAE da empresa não seria compatível com o objeto da licitação.

Entretanto, as alegações da recorrente não encontram amparo na jurisprudência atual do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme se passa a expor.

Os Atestados emitidos durante a execução do contrato são válidos, segundo entendimento consolidado do TCU, desde que demonstrem experiência suficiente na execução do objeto licitado. O **Acórdão nº 1065/2024 - Plenário**, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, destacou que:

“...não há impedimento legal para aceitação de atestados emitidos durante a vigência contratual, sendo imprescindível, porém, a demonstração inequívoca da execução do objeto, ainda que parcial, compatível com as exigências editalícias.”

Portanto, não há fundamento jurídico para desconsiderar os atestados da JAMSE com base unicamente na data de emissão, especialmente considerando que o edital **não previu exigências específicas de prazo mínimo de execução contratual**.

Com relação à ausência de critérios mínimos de valor, prazo ou quantidade no edital, o instrumento convocatório **não estabeleceu valores, prazos ou quantidades mínimas** para os atestados de capacidade técnica. Nessa situação, o TCU orienta que os documentos apresentados devem ser aceitos, desde que compatíveis com o objeto licitado. O entendimento do Ministro Benjamin Zymler, no **Acórdão nº 2132/2014 - Plenário**, é claro ao dispor que:

“Se o edital não exige quantitativos mínimos ou valores mínimos para os atestados, não pode a Administração rejeitá-los com base em critérios não previstos no instrumento convocatório.”

No presente caso, a JAMSE apresentou atestados compatíveis com o objeto licitado, inclusive demonstrando gestão de frota superior à prevista no edital (208 veículos contra 75 exigidos), evidenciando sua plena capacidade operacional, conforme devidamente avaliado pela área requisitante.

Referente à alegação de incompatibilidade de CNAE, essa não invalida comprovação da aptidão técnica através de outras formas, . O TCU tem se posicionado no sentido de que a comprovação da capacidade técnica por meio de atestados idôneos e compatíveis com o objeto é suficiente, independentemente da classificação do CNAE da empresa.

o TCU, também concorda com este entendimento, vejamos o que diz o Acórdão 1.203/2011 – plenário – Plenário:

[...] A aferição da compatibilidade dos serviços a serem contratados pela Administração Pública com base unicamente nos dados da empresa licitante que constam no cadastro de atividades da Receita Federal não encontra previsão legal [...]

[...] a unidade técnica reputou como indevido o impedimento de participação da licitante no certame, mesmo com esta trazendo em seu contrato social objetivo compatível com o objeto desejado (transporte urbano de passageiros transporte urbano de cargas). [...].

Nesse entendimento, o CNAE é um código identificador para a Receita Federal (sob a égide do IBGE), enquanto o Contrato Social determina, quais as atividades, realmente a empresa possa atuar.

Sendo assim, é entendido que mesmo que o CNAE apresentado no CNPJ não seja compatível com o objeto licitado, porém o Contrato Social demonstra que esta atividade tem sido agraciada, não há nada a fazer, senão HABILITAR a empresa licitante, mesmo porque a decisão do agente de contratação foi lastreada em decisão da área demandante, que por sua vez levou em consideração também os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa recorrida.

Portanto, a argumentação da recorrente nesse ponto carece de respaldo normativo ou jurisprudencial, devendo ser rejeitada.

3.2.2. Da Insuficiência da Qualificação Econômico-Financeira:

A recorrente alega que os balanços da JAMSE evidenciariam prejuízos e baixa liquidez, colocando em dúvida a estabilidade financeira da empresa. Todavia, a documentação apresentada para fins de qualificação econômico-financeira foi examinada pela Gerência Financeira e Comercial (GEFC) da CESAMA, que concluiu pela regularidade e conformidade dos demonstrativos, nos termos das exigências editalícias.

Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a aferição da qualificação econômico-financeira deve ser realizada com base nos parâmetros objetivos definidos no instrumento convocatório, não cabendo à Administração criar exigências adicionais ou interpretar de forma restritiva dados contábeis que atendam aos índices e requisitos estabelecidos (Acórdãos 1516/2025-Plenário).

Dá a necessidade de as exigências que restringem a participação nas licitações limitarem-se apenas e tão somente ao indispensável para assegurar a satisfatória execução do ajuste ou aos exatos termos da lei.

É o teor do art. 28 da Lei nº 13.303/16:

“Art. 58. A habilitação será apreciada exclusivamente a partir dos seguintes parâmetros:

I - exigência da apresentação de documentos aptos a comprovar a possibilidade da aquisição de direitos e da contração de obrigações por parte do licitante;

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

III - capacidade econômica e financeira;

IV - recolhimento de quantia a título de adiantamento, tratando-se de licitações em que se utilize como critério de julgamento a maior oferta de preço.”

O TCU também já assentou que, uma vez verificado o atendimento aos critérios editalícios e legais, não é legítima a desclassificação da licitante com base em juízos subjetivos, ainda que recaia sobre a saúde financeira, devendo prevalecer a análise técnica e objetiva conduzida pela área competente (Acórdão 803/2024-Plenário):

[...] Assim, conclui-se que ambas as leis, conquanto apresentem critérios objetivos de aferição de inexequibilidade de proposta de licitante, são critérios relativos, a clamar por oportunidade a esse licitante de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, argumentos que deverão ser analisados pelo órgão/entidade para verificar se são procedentes ou não (critérios subjetivos).

Assim, estando a decisão do pregoeiro respaldada em parecer técnico favorável e em conformidade com os parâmetros previstos no edital e na legislação aplicável, não se identifica irregularidade que justifique a inabilitação da licitante por suposta incapacidade econômico-financeira.

3.2.3. Da Inobservância dos Requisitos Mínimos na Prova de Conceito:

A recorrente alega que a JAMSE não atendeu ao percentual mínimo de 80% dos requisitos técnicos na Prova de Conceito, atingindo apenas 68%. No entanto, a Comissão

de Avaliação da CESAMA, após análise detalhada, concluiu que a JAMSE foi aprovada na Prova de Conceito, por cumprir a maioria absoluta dos requisitos técnicos exigidos (acima de 80%). A conclusão da comissão técnica da CESAMA, que possui a expertise necessária para avaliar os requisitos do objeto, deve prevalecer sobre a alegação subjetiva da recorrente.

A etapa de demonstração funcional foi conduzida em conformidade com o edital, com lavratura de ata assinada pela comissão, na qual se registrou o atendimento de, no mínimo, 80% dos requisitos estabelecidos no Termo de Referência, conforme item 8.10 do instrumento convocatório.

Durante a apresentação, foram exibidas funcionalidades essenciais por meio de simulação em tempo real. Eventuais ajustes realizados no momento da demonstração apenas evidenciaram o domínio técnico da licitante sobre a solução ofertada, bem como sua capacidade de parametrização e de entrega aderente às necessidades da CESAMA.

O fato de algumas funcionalidades terem sido adaptadas no ato não descaracteriza o atendimento, uma vez que a própria finalidade da prova de conceito, segundo a jurisprudência do TCU. Por tal razão, o Tribunal de Contas da União tem se posicionado no sentido de permitir que a POC poderá ser exigida na fase de classificação e para o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, após a etapa de lances, considerando, assim, que a prova de conceito *é uma medida essencial que dispõe o gestor para assegurar a eficácia da contratação*". O Acórdão nº 1.984–TCU determina que *"A Prova de Conceitos (PoC), no âmbito da jurisprudência dessa Corte de Contas, corresponde a uma apresentação de amostras no contexto de uma licitação, com o objetivo de permitir que a empresa provisoriamente classificada em primeiro lugar no certame, comprove que a solução apresentada satisfaz os requisitos exigidos no edital"*.

Conforme previsto no edital, o critério de aceitação baseia-se no atendimento mínimo de 80% das funcionalidades. A empresa JAMSE, além de atingir o percentual

exigido, demonstrou flexibilidade operacional e capacidade de customização da ferramenta em tempo real, o que reforça a aderência da solução ao objeto licitado.

A alegação da recorrente acerca de supostas lacunas ou customizações não invalida o resultado da prova de conceito, porquanto não foi apresentado elemento técnico capaz de comprovar o não atingimento do percentual mínimo previsto no edital.

Importa salientar que para análise do sistema através do POC, visa permitir à Administração conhecer e avaliar a aplicabilidade, a *performance*, o rendimento, bem como os demais aspectos técnicos de soluções disponíveis da solução apresentada, mesmo que isso demande algum tipo de customização, mas realizada no ato da sua análise, como outrora avaliado pelo TCU:

[...]

Em especial no âmbito de tecnologia da informação, onde as mudanças tecnológicas são constantes, há frequente necessidade de, no curso rotineiro das atividades desempenhadas com uso de TI, avaliar e testar novas soluções e métodos para problemas e processos vivenciados pela organização para verificar sua utilidade. A experimentação compreende parte do processo de emprego de inovações, de compreensão de necessidades e de oportunidades de aprimoramentos em processos de trabalho.

[...]

Assim, com as devidas vênias ao posicionamento do auditor expresso no parágrafo 51.5 da instrução precitada (peça 43), tenho entendimento parcialmente diferente. No caso presente, entende-se que não haveria irregularidade na realização de uma

PoC previamente ao processo de contratação com o uso de uma solução específica de mercado. Conforme previamente discutido, tal procedimento (PoC) destina-se a testar e avaliar modelos de solução que podem vir a ser empregados em uma organização ou mesmo para melhor compreensão das necessidades de negócio e identificação de requisitos. (TCU, Acórdão nº 2.059/2017, Plenário, grifamos.)

Diante do contexto, a decisão do pregoeiro em aceitar a proposta foi baseada em análise da área requisitante do certame, que decidiu pela aprovação da demonstração funcional, estando o resultado amparado no edital, na análise técnica da comissão e na jurisprudência.

A vinculação ao edital implica que tanto a Administração quanto os licitantes devem seguir rigorosamente os termos especificados no instrumento convocatório da licitação, seja em relação ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento, ou ao contrato. Em outras palavras, uma vez estabelecidas as regras do certame, elas se tornam obrigatórias para todos os envolvidos durante todo o processo, inclusive para o órgão ou entidade que promove a licitação. Não seria razoável que a Administração definisse no edital as regras e condições para a participação dos licitantes e, posteriormente, durante o processo, no julgamento ou na formalização do contrato, se desviasse do que foi estabelecido, aceitando documentação e propostas em desacordo com o que foi solicitado, como verifica-se neste processo.

O §2º do artigo 54 da Lei Federal nº 13.303/2016 exige que os critérios de julgamento respeitem o princípio do julgamento objetivo, embora reconheça que a avaliação das propostas a partir dos critérios veiculados nos incisos III (melhor combinação de técnica e preço), IV (melhor técnica), V (melhor conteúdo artístico) e VII

(melhor destinação dos bens alienados) jamais será destituída de subjetividade. Para que o princípio do julgamento objetivo seja observado em intensidade máxima possível, os parâmetros de avaliação devem ser específicos e predefinidos no instrumento convocatório. Daí a razão dessa obrigação.

Embora a Cesama, enquanto empresa estatal, tenha estabelecido suas próprias regras de licitação com base em seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos (RILC), a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) forneceu princípios fundamentais que devem orientar os processos licitatórios das entidades por ela abrangidas:

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

O instrumento convocatório é, verdadeiramente, lei interna, lei entre as partes envolvidas no certame. Não nos parece apropriado dizer que ato administrativo se assemelhe à lei, seja lá de que espécie for, ainda que assim se refira numa analogia ou metáfora.

Alçado ao altiplano principiológico, diz-se que o princípio em questão é da vinculação ao instrumento convocatório ou ao Edital. Noutros torneios, pode-se dizer que os termos e condições constantes do aludido instrumento vinculam ou obrigam a

todos aqueles que tomarão parte no processo administrativo, assim como a todos aqueles que sejam chamados a sobre ele tomar parte, opinar ou decidir, caso dos Tribunais de Contas e, também, do Poder Judiciário, se provocado, nas questões que transcendam o âmbito administrativo.

A vinculação, em regra, é absoluta, no tocante aos direitos e obrigações que reflitam e adotem, adequadamente, as normas jurídicas atinentes ao processo licitatório, portanto, preenchidos os requisitos, não resta outra alternativa à administração senão declarar vencedora a empresa que atende objetivamente os requisitos, sem qualquer margem para a subjetividade.

Em suma, demonstrou-se que a empresa **JAMSE GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA** atendeu integralmente aos requisitos de habilitação e na apresentação do sistema, aderindo de forma a atender o percentual mínimo exigido no edital do certame.

Diante disso, não restou alternativa ao pregoeiro senão aceitar a proposta da recorrida, tendo em vista o cumprimento integral dos requisitos estabelecidos no edital, devidamente apoiada em parecer da área técnica da Cesama, em estrita observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Portanto, a decisão do Pregoeiro que declarou vencedora a empresa **JAMSE GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA** mostra-se correta e devidamente fundamentada. Isso porque baseou-se na análise técnica, que atestou a conformidade do sistema ofertado e por sua vez proposta, cumprimento dos requisitos de ordem técnica.

Destarte, esta Procuradoria entende que os atos praticados pelo Pregoeiro estão em conformidade com as normas e requisitos do edital, manifestando, portanto, concordância com a decisão proferida.

4. CONCLUSÃO:

Pelas razões expostas, opina esta Procuradoria Jurídica **pela improcedência das razões recursais apresentadas pelas recorrentes BC GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA e NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, indeferindo os recursos impetrados, mantendo na íntegra a decisão do pregoeiro para o certame, desde que devidamente apreciado e decidido pela autoridade competente, no termos do art. 53 do RILC.**

Eis o parecer que encaminho para vossa análise e decisão.

Eliane Aparecida Roriz Alves

OAB/MG 179.261

PRJ/CESAMA