

Processo n. 00600-00023974/2024-79

Pregão Eletrônico n. 072/2024/SML/PVH

Objeto: IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PERMANENTE - SRPP PARA EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE AGENCIAMENTO E VIAGENS, COMPREENDENDO OS SERVIÇOS DE PESQUISA, RESERVA, EMISSÃO, MARCAÇÃO, REMARCAÇÃO E CANCELAMENTO DE PASSAGEM AÉREA NACIONAL E INTERNACIONAL, DE ACORDO COM AS NORMAS DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, visando atender a administração pública direta e indireta do Município de Porto Velho.

DECISÃO

1. BREVE ESCORÇO DA ESPÉCIE

Tratam os autos de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, instaurado pelo Município de Porto Velho, com o objetivo de implantar um Sistema de Registro de Preços Permanente (SRPP) para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo as atividades de pesquisa, reserva, emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais, conforme as normas da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Conforme consta na Ata da Sessão Pública realizada no dia 07 de novembro de 2024, às 13h30min, a ordem de classificação das propostas de preços indicou a empresa M.S.S. da Silva e Cia Ltda, CNPJ 13.430.790/0001-97, como ocupante do primeiro lugar no certame [eDOC 39930E50], seguindo para a fase de habilitação com a apresentação, dentre outros, do Atestado de Capacidade Técnica indicado ao eDOC 90DC1197, que gerou parte da controvérsia nos autos.

Destaca-se, na oportunidade, a apresentação do atestado emitido pela empresa Geobrasileira Fundações Especiais LTDA (passagens aéreas), de 14/10/2015, da Prefeitura Municipal de Alta Floresta D'Oeste-RO (passagens terrestres), datado de 07/07/2022, acompanhado de notas de empenho, o atestado emitido pela empresa Construtora Ouro Verde Ltda (passagens aéreas), datado de

14/10/2015, e o atestado emitido pela empresa Confiança Agência de Passagens e Turismo LTDA (passagens aéreas), datado de 09/10/2024.

Na sequência, tem-se que a Assessoria Técnica Especial Contábil procedeu com a análise dos documentos apresentados na fase de habilitação, de modo a concluir que as exigências pré-estabelecidas conforme vinculação do instrumento convocatório foram devidamente cumpridas pela empresa M.S.S DA SILVA & CIA LTDA ME, razão pela qual estaria **HABILITADA** no que se refere o item da qualificação econômico-financeira e seus subitens referente ao Pregão Eletrônico nº 072/2024/SML/PVH [eDOC 5BCAF07C].

Por consectário lógico, fez-se constar no Termo de Julgamento juntado ao eDOC 51AB9855, referente ao Pregão 90072/2024, a perspectiva de habilitação da empresa retromencionada por atender as exigências do Edital e seus anexos, o que ensejou a interposição de recursos pelas empresas FLY Operadora e Agência de Viagens Eireli [eDOC 9EB4D150] e Voar Bem Viagens e Turismo [eDOC ABE2928A], cujos argumentos podem ser assim sintetizados:

FLY OPERADORA E AGÊNCIA DE VIAGENS EIRELI	VOAR BEM VIAGENS E TURISMO
Os atestados de capacidade técnica e balanços patrimoniais apresentados pela vencedora possuem a conotação severa de serem fabricados.	Os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa não fornecem informações suficientes para comprovar a qualificação necessária para execução do objeto licitado.
Ausência de diligências pela Pregoeira.	As notas fiscais e contratos apresentados não são suficientemente claros para comprovar a efetiva realização dos serviços ou fornecimento de bens conforme descrito.
Necessidade de comprovação da autenticidade dos documentos.	Não há comprovação de sede ou filial registrada, o que infringe as exigências do edital, que requer que a empresa possua sede ou filial no território nacional para a execução do objeto contratado.

Inconsistências nos balanços patrimoniais apresentados pela empresa vencedora.	-
--	---

Em contrarrazões [eDOC 4655D1FE], a empresa M.S.S DA SILVA & CIA LTDA ME esclarece, em breve síntese, que:

- a) sempre teve uma atuação no mercado de agenciamento de passagens aéreas, desde sua fundação voltada para o atendimento do setor corporativo;
- b) fez alteração contratual na data de 05 de Julho de 2016 para o endereço atual, sendo inspecionada nos anos subsequentes pelos órgãos competentes, sendo, corpo de bombeiros, vigilância sanitária e a secretaria da receita municipal que demonstra a regularidade da sede;
- c) os Balanços Patrimoniais referente aos exercícios de 2022 e 2023, juntamente com os Livros Diários, estavam em conformidade com as normas de contabilidade e a Legislação do IRPF, devidamente registrados e arquivados na Junta Comercial do Estado de Rondônia.

Conforme consta no eDOC 9D2B93EC, a Pregoeira conheceu do recurso para negar-lhes provimento, pelos motivos fundamentados na resposta, mantendo os termos da decisão que declarou aceita e habilitada a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME no certame.

Entretanto, o Superintendente Municipal de Licitações à época, divergindo da decisão da Pregoeira, acolheu os recursos administrativos, declarando a inabilitação da empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME, sob o fundamento de que os documentos apresentados não comprovaram, de forma satisfatória, a efetiva prestação dos serviços descritos nos atestados.

Inconformada com a decisão, a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME interpôs pedido de reconsideração, sustentando, em síntese: (i) que os documentos apresentados inicialmente atenderam aos requisitos do edital, sendo a inabilitação uma violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório; (ii) que não foi oportunizada a devida manifestação no sentido de sanar eventuais

dúvidas, infringindo os princípios do contraditório e da ampla defesa; (iii) que as alegações das empresas recorrentes são protelatórias e infundadas, uma vez que não apresentaram provas concretas para embasar suas reclamações; e (iv) que os documentos complementares apresentados reafirmam a regularidade da habilitação e a capacidade técnica da empresa.

O pedido de reconsideração foi instruído com novos documentos comprobatórios, como faturas e comprovantes de execução de serviços, apresentados de forma espontânea pela empresa, mesmo sem exigência expressa no edital ou na fase de diligência anterior.

Diante da análise dos argumentos e documentos apresentados, passa-se à apreciação do pedido de reconsideração, à luz da legislação aplicável e dos princípios que regem os processos administrativos.

2. DA ANÁLISE

Ab initio, registra-se que, após o Despacho eDOC EB73946A, que reorganiza a equipe responsável pela condução do processo licitatório, observa-se que a Pregoeira juntou Termo de Diligências consignando as medidas adotadas para apuração dos fatos e instrumentalização do caderno, a saber: envio de e-mail solicitando documentos/informações e inspeção *in loco*.

Ao ID eDOC CF140552 tem-se o Contrato 012/2011, celebrado entre a empresa Construtora Ouro Verde Ltda e a empresa M.S.S DA SILVA & CIA LTDA ME, cujo objeto é a prestação de serviços de agenciamento de viagem, datado de 14/06/2011.

Outrossim, foi juntado o Contrato 005/2013, celebrado entre a empresa Geobrasileira Fundações Especiais Ltda e a empresa M.S.S DA SILVA & CIA LTDA ME, cujo objeto é a prestação de serviços de agenciamento de viagem, datado de 15/01/2013.

Ainda, houve a juntada do 1º Termo Aditivo de Prazo do Contrato nº 004/2023, celebrado entre a Câmara Municipal de Chupinguaia e a empresa M.S.S DA SILVA & CIA LTDA ME, e ainda o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 0073/SUGESP/PGE/2023, celebrado entre o Estado de Rondônia e a empresa M.S.S DA SILVA & CIA LTDA ME, cujo

objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagens, compreendendo os serviços de pesquisa, reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de passagem aérea nacional e internacional¹.

Também é possível identificar nos autos os seguintes documentos juntados:

- a) Segundo Termo Aditivo ao Contrato n° 014/2022/PGE-IDARON;
- b) 2° Termo Aditivo ao Contrato n° 0810/SEPAT/PGE/2022;
- c) 5° Termo Aditivo ao Contrato n° 0010/SUGESP/PGE/2023;
- d) Ata de Registro de Preços n° 238/2024 [Município de Cacoal-RO];
- e) Ata de Registro de Preços n° 0001/2024/CMA [Câmara Municipal de Ariquemes];
- f) Termo Aditivo n° 169/2024 [Prefeitura Municipal de Pimenta Bueno];
- g) Contrato n° CNT/0695/PGE/2022;
- h) Contrato n° 0785/SESAU/PGE/2022;
- i) Contrato n° 15/2024 [Município de Santa Luzia D'Oeste-RO];
- j) Contrato n° 229/2024 [Município de Cerejeiras-RO];
- k) Nota Fiscal n° 171 [10/09/2024], Nota Fiscal n° 176 [07/10/2024], Nota Fiscal n° 186 [08/11/2024]; e Nota Fiscal n° 188 [12/11/2024], dentre outras.

Ao ID eDOC 53A7A6BF consta o registro da diligência *in loco* no dia 28/11/2024 na empresa M.S.S DA SILVA & CIA LTDA, inscrita no CNPJ n° 13.430.790/0001-97, com endereço à Rua Monte Castelo, n° 675, Bairro Jardim dos Imigrantes, na cidade de Ji-Paraná-RO, CEP: 76900-783, com vistas a verificar e comprovar a operação regular da empresa, constando o relatório que comprova a **OPERAÇÃO REGULAR DA EMPRESA**, oportunidade em que foi apresentada a lista de contrato ativos de 2024 e prorrogação de prazo contratual, evidenciando a prestação contínua do serviço, e ainda registro de fotos do local.

¹ Disponível em: <https://transparencia.ro.gov.br/contratos>

Conforme alhures indicado, procedeu-se ao julgamento dos recursos interpostos pelas empresas FLY OPERADORA E AGÊNCIA DE VIAGENS LTDA e VOAR BEM VIAGENS E TURISMO LTDA, cujas razões declinadas concorreram para o entendimento acerca da regular habilitação da empresa vencedora no certame, razão pela qual foi negado provimento, mantendo-se a decisão que declarou aceita e habilitada no certame a Empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA-ME.

Entretanto, em sentido diametralmente oposto, a Decisão de ID eDOC 85BF7EC4, divergiu do entendimento da pregoeira de modo a dar provimento aos recursos interpostos pelas empresas recorrentes com vistas a inabilitar a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA-ME no procedimento licitatório, fundamento, em síntese, nos seguintes pontos:

(i) os atestados de capacidade técnica apresentados não atenderam integralmente aos requisitos do edital;

(ii) apesar da realização de diligências, a empresa não apresentou documentos que comprovem a efetiva prestação dos serviços descritos nos atestados de capacidade técnica, como notas fiscais, faturas, comprovantes de recebimentos ou outros registros de prestação de serviço; e

(iii) o contrato apresentado pela empresa foi considerado insuficiente para comprovar a aptidão técnica, e que outros documentos que poderiam validar os atestados, como e-mails de solicitação ou atestados adicionais, não foram fornecidos.

Nesse sentido, importante anotar, de início, que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é um dos pilares que fundamentam os processos licitatórios no ordenamento jurídico brasileiro, estando consagrado no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, que estabelece como um dos princípios norteadores das licitações a obrigatoriedade de observância das regras previamente estabelecidas no edital.

Esse princípio assegura que tanto a Administração Pública quanto os licitantes estão vinculados às condições previstas no instrumento convocatório, garantindo transparência, isonomia e segurança jurídica. Conforme o disposto na legislação e em

jurisprudência consolidada, o edital constitui a norma regente do certame, sendo vedada a criação de exigências adicionais ou alterações das condições estipuladas após sua publicação.

In casu, a inabilitação da empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME foi fundamentada na alegação de que os atestados de capacidade técnica apresentados não comprovaram a efetiva prestação dos serviços mencionados, devido à ausência de documentos complementares, como faturas ou notas fiscais. Contudo, verifica-se que o edital do Pregão Eletrônico nº 072/2024/SML/PVH não exigiu expressamente a apresentação de tais documentos complementares para fins de comprovação da capacidade técnica.

Outrossim, os contratos e atestados inicialmente apresentados pela empresa vencedora atendiam formalmente aos requisitos editalícios.

Não se olvida que a solicitação de documentação complementar, como contratos, notas fiscais e faturas, constitui meio idôneo e legítimo para comprovar a capacidade técnica das empresas licitantes, conforme previsto no art. 67, da Lei nº 14.133/2021, que permite a realização de diligências para elucidar ou complementar informações constantes nos autos.

No entanto, a análise desses documentos deve ser conduzida dentro de um contexto razoável e proporcional, considerando as particularidades do caso concreto.

Observa-se que a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME, mesmo sem uma exigência formal prévia no edital de documentos específicos ou durante a fase inicial de diligências, apresentou espontaneamente os documentos complementares, reafirmando sua aptidão técnica e sua transparência ao atender à finalidade essencial da licitação, que é assegurar a execução regular dos serviços contratados.

Ademais, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, reforça que a Administração Pública deve observar as condições expressas no edital, assegurando a igualdade entre os licitantes e evitando decisões arbitrárias.

Dessa forma, a decisão administrativa que inabilitou a licitante vencedora introduziu requisitos estranhos ao edital, violando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o que prejudica a competitividade e gera insegurança jurídica, razão pela qual entende-se pertinente a revisão da decisão que inabilitou a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME, garantindo o respeito às disposições editalícias e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Não obstante, também é importante considerar que os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, são garantias fundamentais aplicáveis a qualquer processo administrativo ou judicial, assegurando às partes envolvidas o direito de conhecer, contestar e se manifestar sobre os atos que lhes sejam desfavoráveis.

No presente caso, a decisão que inabilitou a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME não observou integralmente esses princípios, uma vez que a empresa não foi devidamente notificada sobre eventuais falhas ou inconsistências nos documentos apresentados antes da decisão de inabilitação. E assim não foi exatamente porque a Pregoeira, ao julgar os recursos, manteve a decisão que declarou aceita e habilitada no certame a Empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA-ME.

Embora tenha sido realizada uma diligência inicial, o teor das exigências complementares não foi comunicado formalmente à licitante vencedora, privando-a da oportunidade de sanar eventuais dúvidas em prazo razoável.

Compulsando os autos, verifica-se que no dia 03/12/2024 foi solicitado à empresa os arquivos contábeis referente ao ano de 2022 e 2023, que versa sobre o faturamento da empresa, todavia, de fato, não houve a solicitação expressa de Notas Fiscais e/ou faturas dos serviços, tal qual posto na decisão ora reexaminada.

Tal circunstância caracteriza violação ao princípio da ampla defesa, especialmente quando se considera que os documentos complementares, como faturas e comprovantes de serviços, foram

apresentados voluntariamente *a posteriori* pela empresa no intuito de reforçar sua habilitação técnica.

Cabe ressaltar que a inabilitação de uma empresa deve ocorrer após a devida notificação e concessão de prazo para regularização, como forma de garantir a observância da legalidade e da proporcionalidade nos atos administrativos.

No caso em comento, a licitante M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME demonstrou transparência e diligência ao apresentar espontaneamente documentos adicionais, mesmo sem exigência formal específica, razão pela qual entende-se que deveria ter oportunizado à licitante a devida manifestação antes de decidir pela inabilitação, observando, assim, os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Por fim, registra-se que o princípio da eficiência, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, exige que a Administração Pública adote as decisões que melhor atendam aos objetivos do interesse público, buscando sempre o máximo resultado com o mínimo de dispêndio de recursos e tempo.

No âmbito das licitações, esse princípio está diretamente ligado à necessidade de garantir que os certames sejam conduzidos com celeridade, eficácia e proporcionalidade, de forma a viabilizar a contratação de serviços essenciais ao bom funcionamento da máquina pública.

Paralelamente, o princípio da razoabilidade, previsto no art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, exige que os atos administrativos sejam adequados e proporcionais, respeitando os limites necessários para atingir os objetivos do processo licitatório.

A observância desse princípio implica que decisões administrativas não devem ser excessivamente rigorosas ou desproporcionais, especialmente quando há alternativas viáveis que possam conciliar a regularidade formal com a eficiência e a celeridade do procedimento.

In casu, a decisão que inabilitou a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME comprometeu o andamento regular do certame,

atrasando a contratação dos serviços de agenciamento de viagens, que são de natureza essencial para a administração pública municipal.

Ao exigir documentos complementares não previstos no edital e desconsiderar a apresentação espontânea desses documentos pela empresa vencedora, a decisão desconsiderou tanto a razoabilidade quanto a eficiência, criando um retrocesso desnecessário e violando o interesse público.

O interesse público, que orienta toda a atividade administrativa, exige que a Administração busque o equilíbrio entre a regularidade dos procedimentos e a necessidade de garantir a continuidade dos serviços públicos, de modo que a eventual manutenção da inabilitação da empresa vencedora acarretaria não apenas atraso na conclusão do certame, mas também possíveis prejuízos à prestação de serviços públicos que dependem da contratação pretendida.

Além disso, a licitante M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME demonstrou boa-fé e colaboração ao apresentar documentos adicionais para reforçar sua capacidade técnica, evidenciando sua aptidão para atender aos objetivos do contrato. Ignorar essa conduta e adotar uma postura excessivamente rigorosa não atende aos interesses da Administração e nem da coletividade, além de contrariar os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa.

De mais a mais, ainda tem-se que a sobredita capacidade técnica é um dos requisitos indispensáveis para garantir que as empresas licitantes possuam condições reais de executar o objeto contratado.

No presente caso, a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME apresentou, no momento adequado, atestados de capacidade técnica e contratos que atenderam formalmente às exigências previstas no edital. Tais documentos foram analisados e aceitos pela pregoeira como suficientes para habilitação, o que inicialmente garantiu à licitante a declaração de vencedora do certame.

Posteriormente, em razão dos recursos interpostos pelas demais participantes, foram levantadas dúvidas sobre a comprovação da capacidade técnica. Em resposta, mesmo sem que houvesse uma

exigência formal expressa no edital ou na fase de diligências, a empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME apresentou de forma suplementar outros documentos, como faturas e comprovantes de execução dos serviços, reafirmando a veracidade e a adequação dos atestados inicialmente fornecidos.

Esses documentos suplementares são meios idôneos de comprovação da capacidade técnica e reforçam o atendimento ao objetivo do certame, que é assegurar que os licitantes possuam experiência e qualificação técnica para a execução do contrato. Além disso, ao agir com transparência e proatividade, a empresa demonstrou boa-fé e disposição em colaborar com a Administração para elucidar eventuais dúvidas.

3. DA CONCLUSÃO

Destarte, pelos motivos acima declinados, **ACOLHO** o Pedido de Reconsideração interposto pela empresa M. S. S. DA SILVA & CIA LTDA - ME, para o fim de **REVOGAR** a decisão de inabilitação e **RESTABELECE** a decisão da Pregoeira, que declarou a empresa vencedora no Pregão Eletrônico nº 072/2024/SML/PVH.

Consigne-se, ainda, que esta decisão de reconsideração fundamenta-se na análise pormenorizada dos argumentos e documentos apresentados, assegurando o respeito aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, razoabilidade, ampla defesa e interesse público, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência do Tribunal de Contas de Rondônia, promovendo a regularidade, eficiência e celeridade no prosseguimento do certame.

Publique-se, para ciência dos interessados, junte-se cópia aos autos respectivos e dê-se demais encaminhamentos, na forma da Lei.

Porto Velho, 23 de janeiro de 2025.

IAN BARROS MOLLMANN

Superintendente Municipal de Licitações



Assinado por **Ian Barros Mollmann** - Superintendente Municipal de Licitações - Em: 27/01/2025, 14:46:07