

## RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

**Termo:** DECISÓRIO.

**Pregão Eletrônico:** 0001/2025

**Assunto:** Recurso Administrativo

**Objeto:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de administração, gerenciamento e controle informatizado, com uso de cartões eletrônicos magnéticos ou com chip como meio de intermediação do pagamento, para aquisição de combustíveis, lubrificantes, filtros, serviços de borracharia e serviços de higienização e lavagem veicular em estabelecimentos e rede de postos credenciados, a fim de atender aos veículos oficiais da Autarquia.

**Recorrente:** NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA.,

**Recorrida:** Decisão da Pregoeira

**Contrarrazoante:** GREEN CARD S/A REFEIÇÕES, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

### **1. DAS PRELIMINARES**

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto tempestivamente, pela licitante NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA., doravante designada RECORRENTE, devidamente qualificada na peça recursal, com fundamento no art. 165, inc. I, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021<sup>1</sup>, em face da decisão da Pregoeira que habilitou a CONTRARAZOANTE: GREEN CARD S/A REFEIÇÕES, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

---

<sup>1</sup> 1

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:  
a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;  
b) julgamento das propostas;  
c) **ato de habilitação ou inabilitação de licitante;**  
d) anulação ou revogação da licitação;  
e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

1.2. A sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico nº 0001/2025, ocorreu no dia 19 de fevereiro de 2025, às 10 horas, sendo suspensa no mesmo dia e reaberta sessão pública, no dia 20/02/2025, às 10 horas, para recebimento e julgamento da proposta final da empresa melhor classificada, GREEN CARD S/A REFEIÇÕES, COMÉRCIO E SERVIÇOS.

1.3. Após aceite da proposta final, sistema de compras Pregão Online Banrisul abriu prazo para intenção de recurso, onde a RECORRENTE, NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA., manifestou intenção de recusar.

1.4. No dia 24/02/2025, foi reaberta sessão pública para recebimento dos documentos de habilitação da Contrarrazoante, os quais foram encaminhados para os setores competentes, à Parecer Técnico.

1.5. Em 14 de março de 2025, após análise da documentação de habilitação, em conjunto com a área técnica demandante do serviço, bem como de realização de diligências, a sessão foi reaberta no dia 19 de março de 2025, quarta-feira, às 10 horas. Houve a declaração de habilitação da empresa GREEN CARD S/A REFEIÇÕES, COMÉRCIO E SERVIÇOS, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 92.559.830/0001-71.

1.6. Sendo assim, antes do encerramento da sessão, fora concedido prazo para recurso, conforme preconiza a legislação, bem como previsão editalícia. A empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA., CNPJ/MF nº 25.165.749/0001-10, manifestou-se dentro do prazo quanto à intenção de recorrer.

1.7. A empresa RECORRENTE apresentou seu recurso administrativo, detalhado no portal de compras PREGÃO ONLINE BANRISUL.

1.8. Recomendo a leitura do recurso apresentado, uma vez que o mesmo não será reproduzido na íntegra nesta instrução para julgamento.

## **2. DAS ALEGAÇÕES E REQUERIMENTO DA RECORRENTE**

2.1. Em síntese, a RECORRENTE alega:

Diante de todo o exposto e o que mais consta dos autos deste processo licitatório, requer que seja conhecido o presente recurso, conferindo ao certame o efeito suspensivo previsto na Lei Federal nº. 14.133/2021 e, no mérito, JULGUE-O PROCEDENTE, declarando-se:

1. INABILITADA a licitante GREEN CARD S/A REFEIÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS, devido à clara falta de comprovação de capacidade técnica.
2. seja, via de consequência, dado prosseguimento ao certame, promovendo-se a convocação das demais licitantes, por ordem de classificação, para análise dos documentos de habilitação.

Na remota e absurda hipótese de não provimento do recurso apresentado pela Recorrente, requer-se a produção de cópia integral dos autos do processo licitatório, para que possam ser adotadas as medidas judiciais cabíveis, em especial o ajuizamento de ação mandamental e a comunicação do ocorrido aos órgãos de fiscalização e controle externo (Ministério Público e Tribunal de Contas).

### **3. DA ANÁLISE**

---

3.1. Os julgados da Administração Pública estão embasados, dentre outros, nos princípios explicitados no art. 5º da Lei 14.133/2021, conforme segue:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)

3.2. A RECORRENTE, em sua peça declara que a habilitação da CONTRARRAZOANTE se deu em desconformidade ao declarado no edital, acarretando desvinculação ao instrumento convocatório.

3.3. Tal embasamento dá-se pela CONTRARRAZOANTE não ter apresentado documentos comprobatórios de que possui o quantitativo mínimo de postos de combustíveis requeridos no edital, mesmo que a habilitação tenha sido declarada com base no rol dos DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO requeridos no item 11, do edital, senão, vejamos:

3.4. Item 11, do Edital, subitem 11.3.3.:

11.3.3. Qualificação técnica:

a) A licitante deverá apresentar, juntamente com os documentos de habilitação, 2 (dois) ou mais atestados de capacitação técnica, emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que já presta ou prestou serviço similar ao objeto desta licitação, sendo considerada parcela de maior relevância **possuir a licitante uma rede de estabelecimentos credenciados em, pelo menos, 50% dos municípios do estado do Rio Grande do Sul indicados no anexo I do Termo de Referência** (destacamos);

(a.1) O(s) atestado(s) poderá(ão) ser objeto de diligência a fim de se esclarecer quaisquer dúvidas quanto ao seu conteúdo, inclusive com solicitação dos respectivos contratos que lhe deram origem, visitas ao local, etc.

3.5. A CONTRARAZOANTE, em seus documentos de habilitação, apresentou 02 (dois) atestados de qualificação técnica:

a) Atestado 01 - CONTRATO FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO E GREEN CARD S/A REFEIÇÕES, COMÉRCIO E SERVIÇOS, contrato 171/2021.

b) Atestado 02 - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE GERENCIAMENTO DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTIVEIS QUE ENTRE SI CELEBRAM COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO (CRM) E GREEN CARD S/A. REFEIÇÕES COMÉRCIO E SERVIÇOS

3.6. Nos contratos acima, além da comprovação de que a empresa presta ou prestou serviço similar, os mesmos apresentam a relação de postos de combustíveis.

3.7. No entanto, é oportuno esclarecer que, a licitação não é um fim em si mesmo, constituindo-se rito procedural para o cumprimento da miríade de princípios administrativos afetos ao regime jurídico das contratações públicas, com o intuito de se promover a garantia constitucional da licitação, nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição. Assim, preconiza o referido dispositivo constitucional:

Art. 37, CF

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da

lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e **econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (destacamos)**.

3.8. A Lei nº 14.133/2021, representando um novo regime de licitações e contratos, não só reverbera um novo paradigma de funcionalidade da licitação, mas também reforça a lição categórica do professor Adilson Dallari de que “a licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”.

3.9. Eis que o novo regime de licitações e contratos e a respectiva plêiade dinâmica dos princípios licitatórios está em compasso com a pedra angular do ensinamento do mencionado administrativista. Destaca-se o contido no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

3.10. O novel fundamental alinha-se com a doutrina de temas de gestão pública e governança, a propósito da abordagem do controle das contratações. Nesse sentido, transcrevemos o artigo 11 da Lei nº 14.133/2021 o qual enuncia os objetivos da licitação:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - **assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (destacamos);**

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

#### IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

3.11. Assim, reconhece-se a cosmovisão diferenciada da Lei nº 14.133/2021, por ter o legislador ressaltado o ideário da governança e da gestão pública ao preconizar o conceito de linhas de defesa no controle das contratações. Nesse contexto, eis também o artigo 169:

**Artigo 169.** As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

**I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade (destacamos);**

**II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;**

**III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.**

**§ 1º** Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas. (grifo nosso)

3.11. Essa perspectiva normativa reforça o poder judicante do pregoeiro e do agente de contratação na medida em que no exercício de sua atribuição tem o poder-dever de observar o alcance dos objetivos da licitação.

3.12. Assim, para assegurar a “preservação da justa competição”, cabe-lhe, promover a efetividade da seleção da proposta mais vantajosa, superando-se vício de julgamento sanável, sob pena de macular o procedimento com formalismo exacerbado.

3.13. Reiteramos a lição do professor Dallari, de que licitação não é um concurso de destreza, mas ideário para o alcance de interesse público, justa competição no sentido material e a busca de proposta mais vantajosa.

3.14. A formalidade do processo licitatório jamais pode ser a formalidade sem substancialidade, mecanizada, sem finalidade e propósito, para prestigiar o mero formalismo, como se o procedimento licitatório tivesse uma fórmula sagrada e inquebrantável. O procedimento deve assegurar a justa competição tanto do ponto de vista formal quanto material.

3.15. Com efeito, a estrela-guia constitui-se no paradigma do interesse público, a ser avaliado no caso concreto, afastando-se sofismas e influxos inadequados do processo licitatório. O procedimento constitui-se formalmente estruturado, para se evitar surpresas em seu rito, mas essa perspectiva formal não pode macular os objetivos da licitação.

3.16. Nesse sentido, deve-se avaliar o núcleo central do princípio do interesse público e a legitimidade do ato administrativo para o alcance dos objetivos licitatórios. Deve haver congruência na atuação da função pública de modo que o agir do pregoeiro e do agente de contratação dever ser fundamentado na razoabilidade e proporcionalidade.

3.17. A alegação de interesse público, conceito jurídico indeterminado, não pode alicerçar decisão cunhada de abuso de poder ou de ilegalidade, pelo contrário, deve estar plenamente motivada, de forma circunstanciada e transparente.

3.18. Na lição do advogado Joel de Menezes Niebuhr:

O interesse público remete a conceito jurídico indeterminado, porque não se consegue com o conceito identificar de forma objetiva o que lhe corresponde ou não. A expressão traz consigo uma relatividade, uma vagueza, uma boa dose de subjetividade que não se consegue e não se deve afastar.

Logo, o interesse público remete a conceito que é aberto e dinâmico, que evolui ao passo da sociedade e de seus valores, sempre vinculado, a qualquer tempo, ressalva-se, aos valores plasmados nos princípios e direitos fundamentais da Constituição Federal, que formam uma espécie de substrato mínimo a que os poderes constituídos e todos os agentes públicos se encontram vinculados.

3.19. Deve haver, portanto, razoabilidade em eventual correção de julgamento tanto na fase de classificação de propostas quanto na fase de habilitação para se assegurar os objetivos da licitação. Assim, os mecanismos de controle têm o condão de evitar o excesso de poder e a inadequação da decisão por descompasso com a concreção dos objetivos da licitação.

#### **4. DO JULGAMENTO DO RECURSO**

4.1. Antes do interesse dos licitantes, há o interesse público e a vantajosidade da oferta, observada a igualdade de participação e a posição jurídica do licitante detentor da melhor oferta.

4.2. A propósito, na operacionalização do novo regime jurídico de licitações e contratos, o portal governamental [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras) prestigia o conteúdo em detrimento à forma do procedimento.

4.3. Na nova modelagem do sistema eletrônico, não se exige o cadastramento prévio de proposta de preços e documentos de habilitação de todos os participantes, exceto quando houver inversão da fase de habilitação anterior à fase de classificação das propostas de preços.

4.4. A atuação legítima do pregoeiro e do agente de contratação deve promover a juridicidade do feito licitatório e, isso significa, compreender que o ideário do interesse público deve estar alinhado perfeitamente ao princípio da boa-fé objetiva e da proteção de confiança, na busca da proposta mais vantajosa e no cumprimento dos objetivos da licitação.

4.5. A modelagem do princípio do formalismo moderado na nova Lei perpetua a discricionariedade e dinamicidade, mas o que não se pode deixar de ter em mente são o interesse público e os objetivos da licitação.

4.6. A ambiguidade do que é ou não vício sanável e vício insanável continua campo emblemático para o pregoeiro e agente de contratação, em razão da multiplicidade de interpretações, assim como do perfil burocrata, legalista ou tecnocrata do agente público. É preciso ter em mente a eficiência e eficácia do processo de licitação na tomada de decisão.

4.7. Não se deve jamais permitir um processo licitatório meramente formal, inclusive sob pena de responsabilidade do pregoeiro e do agente de contratação por um erro grosseiro por ocasião do seu poder judicante. Na dinamicidade de licitações eletrônicas, o procedimento deve ser ainda mais dialógico e assim promover o devido processo legal substancial.

4.8. É preciso sopesar a compreensão da justa competição sob o aspecto apenas meramente formal caso haja rompimento da supremacia do interesse público sobre o privado com impacto negativo ao erário.

4.9. Ao permitir a revisão de julgamento e juntada de documentação preexistente, igual tratamento deve ser oportunizado para todos os demais licitantes, na situação de igual hipótese.

4.10. Não se pode compreender o processo de licitação como feito hermético, sem dialética, mas com dinamicidade, mas sim, a clarividência do devido processo administrativo substancial, a iluminar-se com proporcionalidade e razoabilidade o iter procedural.

4.11. Com efeito, importante avaliar a perspectiva do interesse público para a efetividade da justa competição e da busca de preços vantajosas nas licitações e contratações públicas.

4.12. Nesse contexto, destacamos os lances ofertados à sessão pública:

<b>Classificação</b>			
Posição	Fornecedor	CNPJ/CPF	Melhor Oferta Global (%)
1º	GREEN CARD S/A REFEICOES COMERCIO E SERVICOS	92.559.830/0001-71	4,75
2º	NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS LTDA	25.165.749/0001-10	4,72
3º	EXPERTISE SOLUÇOES FINANCEIRAS LTDA - EPP	07.044.304/0001-08	3,00
4º	BAMEX CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL LTDA	28.008.410/0001-06	1,27
5º	VÓLUS TECNOLOGIA E GESTÃO DE BENEFÍCIOS LTDA	03.817.702/0001-50	0,00

4.13. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

4.14. Com efeito, deve-se avaliar o interesse público de um processo licitatório. Isso significa verificar a regularidade do procedimento em seu aspecto material e, portanto, a própria funcionalidade do certame. Por seu turno, observa-se, assim, o núcleo essencial da garantia constitucional da licitação e a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios.

4.15. Em linha de conclusão, destacamos as seguintes premissas:

- a) A habilitação da CONTRARAZUANTE deu-se:
  - a.1) após a dimensão da importância e da consequência analítica acerca da finalidade do procedimento licitatório e do dever de observar não somente o potencial prejuízo aos demais licitantes, mas o prejuízo efetivo, asseverado ao prejuízo sobressalente ao erário;
  - a.2) análise acerca da finalidade do procedimento licitatório e do dever de probidade administrativa.

## **5. DA DECISÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO**

---

5.1. Nesse contexto, no dever de compreender acerca da conformidade e de integridade dos procedimentos licitatórios, com transparência, gestão pública e racionalidade dos gastos do erário, de modo a evidenciar o que denominamos de princípio da funcionalidade da licitação, INDEFIRO os pedidos formulados pela RECORRENTE, mantendo o posicionamento inicial no sentido de DECLARAR VENCEDORA do certame a empresa GREEN CARD S/A REFEIÇÕES, COMÉRCIO E SERVIÇOS

À consideração superior.

Bagé, 01 de abril de 2025.

Comissão de Licitação.