

PARECER JURÍDICO Nº 434/2025

PROCESSO Nº 0974/2024-SUCAP/GENUM

ÁREA DEMANDANTE: SUCAP/GENUM

ASSUNTO: Abertura de processo licitatório para contratação de serviços de transporte e custódia de numerário e outros valores - Belém intermodal

ALÇADA ADMINISTRATIVA: DIFIN

DATA: 23/07/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. PE Nº 001/2025. SUCAP/GENUM. TRANSPORTE E CUSTÓDIA DE NUMERÁRIO – BELÉM INTERMODAL. REGULARIDADE FORMAL DE LICITAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DE RECURSO. LICITAÇÃO FRACASSADA.

À CPL,

1. SÍNTESE

1.1. Trata-se de consulta proveniente da CPL, por meio de Parecer nº 016/2025, às fls. 697/703, que solicita análise jurídica deste NUJUR quanto ao recurso administrativo interposto pela empresa **WLATAQ SEGURANÇA DE VALORES LTDA.**, quanto às contrarrazões apresentadas pela empresa **SAGA SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA.**, quanto à manifestação da **PROSEGUR BRASIL S/A.** exercendo “direito de petição”, bem como quanto à regularidade jurídico-formal de licitação, oriunda do Pregão Eletrônico nº 001/2025, referente à “**contratação de serviço de transporte e custódia de numerário e outros valores – Belém Intermodal**”, conforme especificações e condições exigidas no edital, Termo de Referência e demais anexos, com supedâneo na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento de Licitações e Contratos deste Banpará.

1.2. Após a fase de lances a licitação foi declarada fracassada.

1.3. A empresa **WLATAQ SEGURANÇA DE VALORES LTDA.** apresentou recurso e as razões recursais constam às fls. 667/679.

1.4. A **SAGA SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA.** apresentou contrarrazões, conforme fls. 680/691.

1.5. A empresa **PROSEGUR BRASIL S/A.** apresentou petição, conforme fls. 658/666.

1.6. No seu Recurso, a **WLATAQ SEGURANÇA DE VALORES LTDA.**, em síntese, alegou que a) apresentou toda documentação válida e em plena vigência, atendendo integralmente aos ditames editalícios; b) que se classificou em primeiro lugar com a proposta mais vantajosa.

1.7. A **SAGA SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA.**, em síntese, alegou em contrarrazões: a) que as cláusulas de um instrumento convocatório não podem ser interpretadas de maneira isolada e literal, desconsiderando o contexto, a finalidade e a natureza do objeto que se pretende contratar; b) que a Administração tem o dever de diligenciar; c) que nenhum dos documentos apresentados pela Wlataq comprova experiência no transporte de valores na modalidade intermodal.

1.8. A **PROSEGUR BRASIL S/A.**, por sua vez, exercendo “direito de petição”, sustenta que a) seria indevida a flexibilização dos critérios de habilitação pela área técnica; b) que a Wlataq teria apresentado

“documentação falsa” ao afirmar que preenchia os requisitos de habilitação, devendo responder Processo Administrativo Sancionador por este fato.

1.9. A GENUM, conforme Parecer nº 39/2025 (fls. 692/696), manifestou-se pela **IMPROCEDÊNCIA** do recurso interposto, por entender que a documentação apresentada pela WLATAQ não estava consentânea com o exigido no edital e Termo de Referência.

1.10. A CPL também se manifestou pela **IMPROCEDÊNCIA** do recurso e acompanhou integralmente a decisão da área técnica quanto aos itens essencialmente técnicos.

1.11. Considerando a desclassificação da empresa WLATAQ e que as demais licitantes apresentaram propostas acima do valor estimado, a licitação foi declarada **fracassada**.

1.12. Por fim, apontam que, caso este NUJUR entenda pela decisão de total improcedência do recurso, prossiga com a análise **para que seja atestada a regularidade jurídico-formal do procedimento licitatório** e posterior homologação da Autoridade Superior, dado que a licitação foi fracassada.

1.13. Esta é a síntese dos fatos que vinculam a consulta.

2. PARECER JURÍDICO

2.1. DO ORDENAMENTO JURÍDICO DAS ESTATAIS

2.1.1. Preliminarmente, cumpre salientar quanto à observância das normas referentes à Lei nº 13.303/16, bem como às regras derivadas da referida legislação que são materializadas no Regulamento de Licitações e Contratos deste Banpará.

2.1.2. Isso porque faz-se necessário registrar que a partir de 01/07/2018, compras e contratações realizadas pelo Banpará passam a ser obrigatoriamente regidas pela Lei nº 13.303/16, a Lei das Estatais. Tal Lei, que é federal, foi regulamentada no âmbito do Estado do Pará, pelo Decreto nº 2.121 de 28/06/2018 (publicado no Diário Oficial de 29/06/2018), o qual se aplica ao Banco, excetuando-se, porém, o que se refere à sua atividade-fim. Além disso, o Banpará também publicou Regulamento de Licitações e Contratos, na forma do art. 40 da referida legislação, de forma a completar o novo ordenamento jurídico ao qual está sendo submetido até o momento.

2.1.3. Observa-se que a análise da hipótese prevista nos autos será baseada na Lei nº 13.303/2016, posto que a abertura do procedimento licitatório foi realizada após a regulamentação no âmbito estatal.

2.2. DO ESCOPO DE ANÁLISE DO PROCESSO

2.2.1. Primeiramente, cumpre registrar que a presente análise tem como escopo, exclusivamente, os elementos que constam, até o momento, nos autos do processo, incumbindo a este NUJUR apenas a análise das questões estritamente jurídicas, relativas ao preenchimento de requisitos formais e legais.

2.2.2. Isto posto, registra-se que esta análise limitar-se-á à questão da **regularidade do procedimento sob a ótica jurídica**, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que o embasaram, pois, vale dizer, este NUJUR não se imiscui no juízo de conveniência e oportunidade da contratação, bem como não possui expertise/conhecimento técnico para analisar documentações exigidas que tecnicamente deveriam ser atendidas pelos licitantes ou opinar sobre a forma de prestação do serviço.

2.3. DA ANÁLISE DO RECURSO ADMINISTRATIVO

2.3.1. A empresa **WLATAQ SEGURANÇA DE VALORES LTDA.** solicitou reforma da decisão que a declarou desclassificada do certame. A GENUM entendeu que a empresa não atendeu os requisitos de

706
2

qualificação técnica por não haver apresentado atestados de capacidade técnica que comprovassem prestação anterior do serviço objeto da licitação.

2.3.2. A recorrente afirma que a alegada falta de qualificação técnica por não atender o objeto da licitação “não se sustenta juridicamente, uma vez que o Edital do certame não exige a apresentação de atestado de qualificação técnica em transporte de valores intermodal, mas sim somente QUALIFICAÇÃO TÉCNICA EM TRANSPORTE DE VALORES” (fl. 670). Dessa forma, assevera que a decisão que culminou em sua inabilitação violou os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da legalidade e da razoabilidade. Afirma que o ato foi “ilegal, abusivo e arbitrário”, devendo ser reformado para que seja declarada habilitada no certame.

2.3.3. Colaciona alguns julgados sugerindo que houve excesso de formalismo na análise de sua documentação, bem como a exigência de “documento não previsto no edital”. Alega que teria havido “rigorismo inútil” e violação do interesse público, pois sua proposta foi a melhor classificada, não obstante não tenha apresentado atestado de transporte de valores de natureza intermodal.

2.3.4. Colimando o edital é possível verificar algumas informações básicas sobre o objeto que se buscava licitar:

1. OBJETO.

Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de transporte, custódia/guarda de numerário e outros valores para atendimento às Agências, aos Postos de Atendimento, Caixas Deslocados e clientes do Banpará, **nas modalidades identificadas no ITEM 6.1 e localidades descritas no ADENDO I**. A realização dos serviços deverá obedecer à legislação específica e normas da Superintendência de Seguros Privados – Susep, assim como as condições previstas neste documento, obrigando-se a CONTRATADA a realizar as tarefas de acordo com os roteiros, cronogramas e horários estabelecidos pelo CONTRATANTE.

(...)

5. ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS

Segue abaixo o item 01 com as especificações básicas, sendo que os respectivos detalhamentos constam no ADENDO I deste TR.

ESPECIFICAÇÃO DO ITEM				
CENTRO DE DISTRIBUIÇÃO	ITEM	MODALIDADE DE TRANSPORTE	UNIDADE	OBJETO
BELÉM	ITEM 1	INTERMODAL	MUANÁ	TRANSPORTE E CUSTÓDIA/GUARDA DE VALORES
			AFUÁ	
			ANAJÁS	
			PONTA DE PEDRA	
			CURRALINHO	
			LIMOEIRO DO AJURU	
			MELGAÇO	
			SALVATERRA	
			CACHOEIRA DO ARARI	
			PORTEL	
			SÃO SEBASTIÃO DE BOA VISTA	
			BAGRE	
			CHAVES	
			SANTA CRUZ DO ARARI	
			OEIRAS DO PARÁ	



6. SERVIÇO

6.1. DESCRIÇÃO DAS MODALIDADES DE TRANSPORTE

6.1.1. TRANSPORTE DE VALORES INTERMODAL: Transporte que conjuga o percurso aéreo/fluviál/marítimo (aeronave/embarcação fretada/própria) e o terrestre. A CONTRATADA deverá se responsabilizar por toda a operação, desde a coleta na dependência remetente até a entrega na dependência destinatária, de acordo com o ADENDO I.

a) **INTERMODAL Simples** - Transporte, envolvendo apenas uma dependência.

b) **INTERMODAL Conjugado** - Transporte realizado na mesma data para atendimento, em uma única viagem, de duas ou mais unidades localizadas em município que pertençam ao mesmo item, dessa forma a prestação do serviço será precificada considerando apenas uma única viagem.

2.3.5. No Adendo I do Edital constam as estimativas de valores transportados para essas localidades, que variam de R\$ 1.200.000,00 a R\$ 2.400.000,00 mensais, com média de 2 a 3 viagens mensais por cidade.

2.3.6. Importante observar que todas as cidades listadas no item 5 do Termo de Referência pertencem à mesorregião do Marajó, ou seja, todas necessitam de deslocamento por barco, avião ou balsa, além do transporte terrestre, para serem acessadas. Dessa forma a empresa contratada necessariamente deverá providenciar coordenação entre diferentes modais de transporte e respectivas documentações dentro dos prazos previstos no edital, sob risco de não executar o contrato a contento.

2.3.7. Do ponto de vista técnico, conforme se colhe do Termo de Referência, a GENUM diferencia o transporte de valores comum (que usa apenas pontos de apoio e carros-fortes) do transporte de valores intermodal, já que este possui requisitos específicos: a empresa contratada, além da SUSEP, precisa atender normas da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), bem como adequar aeronaves e embarcações para o transporte de numerário.

15.2.32 Utilizar aeronave/embarcação própria e/ou fretada sob sua responsabilidade em perfeitas condições de uso, segundo normas da ANAC/DPC e que atenda as condições de seguro da Susep, entendido que não será considerado motivo para exoneração da responsabilidade da CONTRATADA a falta ou falha de aeronave/embarcação para o transporte.

15.2.33 A CONTRATADA responsabilizar-se-á pela contratação de aeronave/embarcação de outra empresa, quando não for possível a utilização de aeronave/embarcação de sua propriedade, mantido o preço estabelecido neste Contrato.

15.2.34 Definir o tipo de aeronave que será utilizado em cada remessa de valores, inclusive caso ocorram situações excepcionais, levando em conta o peso total a ser transportado e as condições de tempo para voos. O preço estabelecido para o quilômetro aéreo voado não sofrerá alteração em função do tipo de aeronave a ser empregado. (negritei)

2.3.8. Os prazos também são diferenciados, dada a complexidade maior do transporte intermodal, que possui tempo mínimo mais ampliado para cumprimento:

Pregão Eletrônico 001/2025 – Transporte Intermodal (desta análise):

6.2 DESCRIÇÃO DO SERVIÇO

6.2.1 TRANSPORTE DE VALORES: Transporte de numerário (moeda corrente e moeda estrangeira) e outros valores para suprimento, recolhimento, saque, troca e depósito para as agências, postos de serviços, caixas deslocados e clientes do Banpará, conforme unidades indicadas no ADENDO II deste Termo de Referência, a ser executado pela CONTRATADA

que será de sua inteira responsabilidade usando meio e pessoal próprio, sempre que for solicitado pelo CONTRATANTE, o transporte poderá ser:

- a) **SERVIÇOS ROTINEIROS na modalidade de transporte intermodal:** serviços de transporte com frequência e horário predeterminados pelo Banpará e realizados independentemente de confirmação, obrigando-se a contratada a executá-los no prazo máximo de 24h (vinte e quatro horas) e mínimo de 12h (doze horas) da solicitação do serviço, conforme horário definido pelo contratante.
- b) **SERVIÇOS ESPECIAIS:** Serviço de transporte sem frequência predeterminada, para atendimento imediato, nas condições acordada entre as partes.

Pregão Eletrônico nº 0011/2025 – Transporte de valores no interior do Pará (apenas terrestre)¹

6.11. ASPECTOS DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

6.11.1. SERVIÇO ROTINEIRO - Transporte, abastecimentos, acionamento e acompanhamento técnico a Terminais de Autoatendimento com frequência e horário predeterminado pelo Banpará e realizado independentemente de confirmação, obrigando-se a contratada a executá-los dentro dos seguintes prazos:

- a) Na modalidade de transporte Urbano: com no máximo de 24h (vinte e quatro horas) e mínimo de 3h (três horas) da solicitação do serviço, conforme horário definido pelo contratante;
- b) Na modalidade de transporte Interurbano com no máximo de 24h (vinte e quatro horas) e mínimo de 6h (seis horas) da solicitação do serviço, conforme horário definido pelo contratante.

2.3.9. Assim, a GENUM, baseada nessa diferença técnica expressa no TR, realizou diligências no sentido de oportunizar à empresa a comprovação da aptidão para realizar o serviço. O Parecer nº 20/2025 (fls. 623/624) observou o seguinte:

Atestado ou declaração de capacidade técnica, fornecida por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a empresa licitante prestou serviço compatível em quantidades e prazos, com o objeto da presente licitação

Ao analisar as declarações apresentadas pela empresa licitante em atendimento aos itens 12.1 e seus respectivos subitens, foi observado que apesar dos atestados apresentados informarem a capacidade técnica conforme o subitem 12.1.3, não foram apresentadas comprovações documentais conforme o subitem 12.1.5, destacado abaixo, nesses termos a área gestora pondera que a falta de comprovação da legitimidade dos atestados impossibilita a avaliação da capacidade técnica para a execução do serviço, considerando que as particularidade da modalidade do serviço licitado exigem especial atenção, por se tratar de atendimento às localidades de difícil acesso. Dessa forma à necessidade de apresentação das comprovações dos atestados apresentados, precisam dos anexos comprobatórios.

(...)

As referidas manifestações são análises estritamente técnicas, realizadas pela área gestora, baseando-se no Termo de Referência que compõe o Instrumento licitatório. **Nesses termos, considerando que está pendente de comprovação documental o subitem 12.1.5, cuja apresentação é de extrema relevância para a essa habilitação técnica haja vista as peculiaridades no tipo de serviço a ser prestado, esta área gestora informa a impossibilidade de emitir o parecer de habilitação, sem a devida análise das referidas**

¹ Disponível em <https://www.banpara.b.br/PortallImagens/1pigvyp2/preg%C3%A3o-eletr%C3%B4nico-n%C2%BA-0011-2025-transp-valres-interiores-abertura-10-06-2025-2-1-apos-ressalvas-visto-nujur-19-05-25.pdf?mode=pad&rnd=133922133696970000>

comprovações. Dessa forma, se faz necessário apresentação dos contratos e notas fiscais da prestação do serviço.

2.3.10. Embora tenha sido oportunizada a juntada de documentos que comprovassem a aptidão prévia para a realização do serviço intermodal, a WLATAQ, no entender da SUCAP/GENUM, não logrou êxito em demonstrar sua experiência, conforme Parecer nº 28/2025 (fls. 644/645):

Item 12.1 - Atestado ou declaração de capacidade técnica, fornecida por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a empresa licitante prestou serviço compatível em quantidades e prazos, com o objeto da presente licitação, conforme item 12.1 do TR:

Considerando que após diligência, as cópias dos contratos e as notas fiscais da prestação dos serviços, necessários à comprovação dos atestados conforme previsto no referido item foram apresentados para análise, porém a área gestora observou que nenhum dos documentos apresentados comprova a capacidade técnica dos serviços de maior relevância que é o transporte de valores na modalidade intermodal, conforme previsto no objeto da presente licitação.

2- Diante das análises a área gestora conclui **IMPROCEDENTE** os requisitos de qualificação técnica apresentados pela empresa licitante e manifesta-se pela desclassificação e inabilitação da empresa WLATAQ SEGURANÇA DE VALORES LTDA.

2.3.11. Em face disso, a empresa foi inabilitada e, ato contínuo, interpôs recurso.

2.3.12. No Parecer nº 039/2025 (fls. 692/696), já em análise de recurso e contrarrazões, a GENUM reafirma que a “área técnica examinou a documentação apresentada e verificou que esta não apontava a ocorrência de atividades no transporte intermodal. Esse é o motivo determinante da desclassificação”. Assevera ainda que o transporte por múltiplos meios interfere na composição dos preços, conforme item 7 do TR, e que se evidencia do edital que a execução pela via intermodal é de extrema relevância técnica.

2.3.13. Registra a GENUM ainda (fl. 695):

Portanto, a finalidade primordial é resguardar a Administração no sentido de garantir que o fornecedor executará a contento o objeto – e como já visto, o “problema a ser solucionado” com a contratação é justamente garantir uma logística célere, que garanta sem interrupções, percalços ou atrasos, o abastecimento de numerário das unidades (o que só ocorrerá se a prestação ocorrer via intermodal). Se é assim, por óbvio que a contratação de uma empresa que não comprove tal capacidade técnica porá em risco, em tese, a execução contratual. Daí porque a exigência consiste no atestado que envolva a modalidade de transporte intermodal – trata-se de condição indispensável de garantia ao cumprimento das obrigações, na forma do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

2.3.14. Assim, a análise sobre a correção da desclassificação da empresa diz respeito ao tipo de atestado de capacidade técnica que poderia ser exigido na presente licitação, bem como a função da qualificação técnica.

2.3.15. Como ponderou a GENUM, a CF/1988 prevê que, na licitação, somente poderão ser realizadas “as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Dessa forma, atestados de capacidade técnica e outras documentações somente podem ser exigidos de forma limitada para o fim de assegurar o cumprimento do futuro contrato e evitar prejuízos para a Administração. Ou seja: a documentação exigida nem pode ser muito ampla, de modo a não garantir segurança ao Estado, nem pode ser excessivamente rigorosa, o que implicaria limitação irregular da competitividade.

2.3.16. Niebuhr² leciona que a Administração, “ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo”. Portanto, aquele interessado em firmar contrato com o Estado precisa demonstrar ter condições técnicas de cumprir todo o previsto com qualidade e eficiência. E continua o autor³:

Talvez a melhor prova de que alguém tenha capacidade técnica para fazer algo é **demonstrando que já o fez anteriormente, que tem experiência. Por isso, o principal quesito tocante à qualificação técnica diz respeito à exigência de comprovação de experiência pretérita.** Isto é, o licitante deve apresentar documento idôneo cujo teor ateste que ele já executou objeto semelhante ao que está sendo licitado.

2.3.17. O RILC prevê o seguinte:

Artigo 67 Qualificação Técnica

1 – A qualificação técnica é restrita às parcelas do objeto técnica ou economicamente relevantes, que devem ser indicadas expressamente no edital, podendo-se exigir os seguintes documentos:

a) inscrição na entidade profissional competente nos casos que envolvam profissões e atividades regulamentadas e apenas nas situações em que o objeto do contrato for pertinente à sua atividade básica;

b) atestados de capacidade técnica profissional e operacional;

c) comprovação de disponibilidade de equipamentos, máquinas e qualquer sorte de instrumento, com suporte técnico no Brasil, que sejam necessários para a execução das parcelas técnica ou economicamente relevantes, por meio de declarações, contratos ou documentos de registro;

d) certificados, autorizações ou documentos equivalentes exigidos por legislação especial como condição para o desempenho de atividades abrangidas no objeto do contrato;

e) atestado de visita, quando justificada a necessidade. (grifei)

2.3.18. A título de boas práticas, interessante trazer à análise o texto da Lei nº 14.133/21:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, **que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior**, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

2.3.19. No mesmo sentido, a Súmula 263/TCU:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, **é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.**

2.3.20. Portanto, o atestado deve prestar-se a comprovar experiência prévia quanto às parcelas técnica ou economicamente relevantes e a capacidade operacional na execução de serviços de complexidade similar

² NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 766.

³ Id., p. 767

ou superior. A jurisprudência exige que essas parcelas estejam demonstradas no edital. E, SMJ, o transporte intermodal está descrito como a parcela relevante da licitação, por se tratar inclusive do próprio objeto e o único serviço que a Administração busca contratar.

2.3.21. Esta previsão tem uma razão de ser. O Estado, nele incluídas as estatais, administram dinheiro público e têm dever de diligência e proteção em relação aos seus contratos. As cautelas adotadas na licitação visam evitar que os contratos futuros sejam descumpridos, mal-executados ou que, de qualquer forma, o interesse público possa ser prejudicado.

2.3.22. No caso, tem-se, como a GENUM ressalta, que a presente licitação visa à prestação de serviços para agências bancárias que somente são acessíveis pela via intermodal, conjugando meios fluviais ou marítimos com o terrestre. A cautela da Administração, portanto, deve ser no sentido de que este serviço, com todas as suas especificidades, seja prestado da melhor forma, sob pena de dano ao interesse público e até mesmo responsabilização dos funcionários responsáveis por falhas de planejamento.

2.3.23. Assim, a descrição do serviço (item 6.2 do TR) e o próprio item que trata do atestado de capacidade técnica (item 12.1.2) vinculam-se a todo momento ao transporte intermodal:

12.1.2 Considerando que **a contratação se dará por adjudicação de 01 item conforme quadro detalhado no item 5 deste TR**, sendo que o item corresponderá aos serviços transporte e custódia/guarda de numerário e outros valores, o atestado de capacidade técnica deverá ser comprovado com o serviço de maior relevância técnica e valor significativo do objeto a ser contratado, no caso, **o serviço de Transporte de Valores**, conforme os Acórdãos do TCU 1771/2007-Plenário, 1617/2007-1ª Câmara, 1891/2006-Plenário, 649/2006-2ª Câmara, 657/2004-Plenário, segue quadro descritivo.

2.3.24. O item 5 do TR, colacionado no item 2.3.4 deste parecer, registra de forma clara que o transporte de valores deve ser realizado na modalidade intermodal. E análise completa do TR, como já mencionado, demonstra que ele foi todo construído para atender esta modalidade.

2.3.25. Por todo o exposto, não assiste razão à empresa quando afirma que "foi exigido documento não mencionado no edital" ou que a Administração aplicou "formalismo e rigorismo inúteis", ou que os Princípios da Vinculação ao Edital, do Julgamento Objetivo, da Legalidade e Razoabilidade tenham sido violados.

2.3.26. Como as jurisprudências que a empresa juntou em seu recurso corroboram, "a interpretação dos termos do edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório" nem a Administração pode aceitar documentos de capacidade técnica com requisitos inferiores ao necessário para o cumprimento do objeto (fl. 673/674). Ou seja: se é buscada a contratação de empresa que preste serviço de natureza intermodal, e se esse serviço é complexo e específico (diferente do transporte comum de valores), é poder-dever da Administração exigir documentos que comprovem experiência prévia nesse serviço.

2.3.27. Outra jurisprudência juntada pelo recorrente também depõe contra sua tese (fl. 674):

Se de fato o edital é a "lei interna" da licitação, deve-se abordá-lo frente ao caso concreto tal qual toda norma emanada do Poder Legislativo, interpretando-o à luz do bom senso e da razoabilidade, a fim de que seja alcançado seu objetivo, **nunca se esgotando na literalidade de suas prescrições**. Assim, **a vinculação ao instrumento convocatório deve ser entendida sempre de forma a assegurar o atendimento do interesse público (...)**

2.3.28. O edital, assim, deve ser interpretado considerando suas previsões e objetivos na integralidade, sem pinçar trechos que possam conduzir a aplicações equivocadas. Se a licitação busca contratar transporte intermodal, por óbvio a documentação da empresa deve comprovar experiência prévia não em qualquer transporte, mas no intermodal, afastando empresas inexperientes que poderiam trazer risco ao Banco e ao interesse público.

2.3.29. Se o TR, como sustenta o recorrente, não tivesse de fato solicitado o atestado nessa modalidade ou registrado nos seus diversos itens as especificidades desse serviço, ainda assim isso não justificaria a contratação da WLATAQ, mas sim a revogação do certame por falha de planejamento e por faltar a delimitação dos elementos mínimos para a correta prestação do serviço.

2.3.30. Mais ainda: embora a licitação seja na modalidade “menor preço” isso não significa obrigação de contratar o preço mais baixo a qualquer custo, como sugere a recorrente. É importante diferenciar “menor preço” de “proposta economicamente mais vantajosa”, pois é dever da Administração avaliar não apenas o valor proposto, mas o custo-benefício da contratação. Ou seja: devem ser adotadas medidas para a contratação com valor vantajoso, mas que também afaste a baixa qualidade de bens e serviços, custos adicionais com manutenção e substituições, abandono do contrato e até mesmo riscos de prejuízos financeiros a longo prazo. Por isso a GENUM defende a necessidade de a empresa comprovar experiência no transporte de valores intermodal.

2.3.31. Registra-se que houve diligência e foi oportunizado à empresa apresentar os documentos pertinentes, como sustenta a GENUM, nos termos do RILC. Tal situação leva a crer que, de fato, a recorrente não tem qualquer experiência no transporte de valores intermodal, pois não apresentou os documentos em mais de uma oportunidade.

2.3.32. Tem-se, assim, que a GENUM concluiu pela ausência de elementos que comprovassem a experiência da prévia da empresa WLATAQ na realização de serviço de transporte de valores intermodal, com existência de um risco real, não afastado pela licitante, de problemas futuros na execução contratual.

2.3.33. Salieta-se por fim que o NUJUR não tem competência para imiscuir-se na seara técnica, nem de opinar sobre o conteúdo técnico dos documentos do licitante ou a extensão das qualificações que devem ser avaliadas no certame.

2.3.34. Do ponto de vista jurídico, avalia-se o procedimento da GENUM:

- Restou demonstrado no TR que a parcela tecnicamente relevante é o transporte intermodal de valores, considerando ainda ser este o único objeto licitado. Todas as cidades a serem atendidas exigem transporte por mais de uma via (aéreo/fluvial/terrestre);
- O edital traz em vários trechos, de forma expressa, o tipo de serviço a ser executado e suas especificidades;
- O item 12.1.2 do TR, que versa sobre o atestado de capacidade técnica, faz referência expressa ao item 5 do TR, que lista as cidades a serem atendidas;
- Foi oportunizada em diligência, conforme registra a GENUM, a possibilidade de apresentar novos documentos, mas a WLATAQ não conseguiu comprovar experiência prévia no transporte intermodal.

2.3.35. Assim, do ponto de vista eminentemente jurídico, tem-se que a GENUM procurou demonstrar que o recurso da empresa WLATAQ não merece amparo, juntando aos autos as manifestações para sustentar sua decisão. Considerando o procedimento adotado, não se verificam óbices para declarar o recurso improcedente neste aspecto.

2.4. DA PETIÇÃO DA EMPRESA PROSEGUR BRASIL S/A.

2.4.1. A empresa PROSEGUR encaminhou para a CPL petição, invocando a aplicação do art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal, alegando que a empresa WLATAQ teria apresentado "documentação falsa" e, portanto, deveria ser instaurado processo administrativo sancionador para apurar e penalizar a conduta.

2.4.2. Alega que, conforme o edital, o licitante deve manifestar em campo próprio do sistema de licitações que "cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório". Que, nesse sentido, a WLATAQ comprovou apenas experiência genérica em transporte de valores, não intermodal, e, portanto, a declaração de que cumpria os requisitos de habilitação seria falsa.

2.4.3. Sustenta que a aludida "declaração falsa" representaria "conduta omissiva e demonstra desídia da parte do licitante, que não atentou para as exigências editalícias, ou mesmo má-fé de sua parte, que, diante da impossibilidade de entregar o documento exigido para o certame, prefere 'correr o risco' de não apresentá-lo (sic) e ainda assim contratar com a Administração Pública" (fl. 665).

2.4.4. Conclui da seguinte forma (fl. 665/667):

Portanto, resta claro e reluzente a necessidade dos interessados em participar dos pregões agirem com diligência e acuidade no acompanhamento do certame para não incidirem na aplicação da penalidade em comento, sendo que o caso concreto em evidência é clarividente que a empresa WLATAQ ciente de que não possuía capacidade técnica com comprovação através de atestados em serviços intermodal – objeto da licitação, achando que passaria despercebida pelo pregoeiro, o que por medida de direito ensejou sua inabilitação, mas requer a penalidade legal previsto, porque apresentou declaração falsa de que atendia plenamente os requisitos de habilitação, quando tinha plena ciência de que não atendia o edital (sic).

2.4.5. A rigor, não assiste razão à peticionante, SMJ.

2.4.6. *Ab initio*, é importante observar que as normas da lei de licitações citadas pelo licitante têm natureza penal, já que visam prever os crimes que podem ser cometidos no bojo de um certame. Portanto, sua interpretação deve ser restritiva, limitando-se às palavras previstas na lei sem ampliar seu alcance.

2.4.7. Vejamos o contido na Lei nº 14.133/21:

Art. 155. O licitante ou o contratado será responsabilizado administrativamente pelas seguintes infrações:

VIII - apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou prestar declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

2.4.8. Nestes termos, quando a lei fala de "declaração ou documentação falsa" deve haver prova da apresentação de informações ou documentos **sabidamente inverídicos** com o intuito de obter alguma vantagem no processo licitatório, ou seja, ânimo de fraudar. Ou seja, em geral, a jurisprudência demonstra a necessidade de haver intenção de enganar ou omissão dolosa.

2.4.9. No caso concreto, é necessário diferenciar a "declaração de cumprir os requisitos de habilitação" da sua respectiva comprovação. A empresa WLATAQ declarou cumprir os requisitos, ou seja, a rigor, no seu entender, poderia cumprir o previsto no edital; o que ela não conseguiu foi comprovar essa aptidão. Ou seja, na prática, o único fato palpável é que, para a Administração, não houve **comprovação da experiência em prestar**

o serviço, embora essa aptidão possa existir. Mas, como não pôde comprovar, não serve para firmar contrato com a Administração, sendo inabilitada.

2.4.10. Portanto, não há prova de que a referida empresa tenha apresentado declaração falsa, com ânimo/dolo de enganar a Administração.

2.4.11. Dessa forma, SMJ, entende-se não haver elementos nos autos para sustentar a existência de declaração falsa no certame.

2.4.12. No entanto, considerando que nos termos do art. 3º, item 2, RILC, “cabe à **Diretoria Administrativa** autorizar abertura de processo administrativo sancionador e aplicar sanção administrativa aos licitantes”, a situação deve ser avaliada pela Autoridade Competente.

2.5. DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

2.5.1. Verifica-se, da análise dos presentes autos, em consonância ao Parecer Jurídico nº 111/2025 (fl. 431/468), emitidos por este NUJUR, a regularidade da modalidade licitatória adotada, qual seja, o pregão eletrônico, estando o Pregão Eletrônico nº 001/2025, enquanto instrumento convocatório, em conformidade às legislações vigentes, considerando-se o propósito de obter proposta mais vantajosa, bem como 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, a partir do critério de julgamento de maior desconto, na forma estabelecida pelo art. 52 do Regulamento de Licitações e Contratos deste Banpará, havendo, ainda, valor máximo aceitável, com adjudicação global.

2.5.2. Cumpre reiterar o que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, preconiza como fundamental na gestão pública o princípio de dever geral de licitar, vinculando a realização de prévio torneio licitatório como pressuposto de validade na celebração de contratos de compras, obras, serviços e alienações no âmbito dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.

2.5.3. Repetindo o preceito constitucional, o art. 28 da Lei nº 13.303/16 estabelece a regra geral da necessidade da licitação, permitindo que os fornecedores interessados concorram em igualdade de condições, visando realizar a contratação que seja mais benéfica à Administração Pública, como abaixo melhor se visualiza:

Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.

2.5.4. Dos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴, extrai-se o seguinte:

A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre os ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados o ensejo de disputarem a participação nos negócios que as partes governamentais pretendem realizar com os particulares.

2.5.5. Conforme se pode atestar, pela análise dos documentos que compõem os autos, a CPL obedeceu aos princípios da supremacia do interesse público, eficiência, economicidade, publicidade,

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**. 19ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 494.

razoabilidade, isonomia, legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, obtenção de competitividade e julgamento objetivo, estando o presente processo, portanto, formalmente instruído com os atos tidos como essenciais, inexistindo quaisquer vícios de forma.

2.5.6. No presente caso, conforme os autos, houve quatro concorrentes na licitação. Apenas a primeira colocada WLATAQ SEGURANÇA DE VALORES LTDA. apresentou proposta abaixo do valor estimado, porém restou inabilitada por não comprovar experiência prévia no transporte de valores intermodal, conforme já discutido. As demais licitantes (SAGA, PROSEGUR e RNL) ficaram acima do valor estimado e não conseguiram apresentar proposta dentro do limite passível de contratação após negociações.

2.5.7. Dessa forma, não houve licitante apto a adjudicar o objeto, de forma que não restou alternativa a este Banpará senão declarar fracassada a licitação, a qual contempla situações em que não há proposta aceitável, consignando preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional ou incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, ou quando todos os licitantes são inabilitados.

2.5.8. Houve prazo para recurso e apenas a WLATAQ SEGURANÇA DE VALORES LTDA. manifestou intenção e juntou suas razões, seguida das contrarrazões de SAGA.

2.5.9. No mais, a CPL procedeu em todos os atos inerentes ao procedimento licitatório, com absoluta submissão aos ditames legais norteadores da matéria, especialmente à Lei nº 14.133/21, ao Decreto Estadual nº 878/2008, à Lei nº. 13.303/2016 e ao Regulamento de Licitações e Contratos do Banpará, pelo que se atesta a regularidade jurídico-formal do procedimento.

2.6. DA LICITAÇÃO FRACASSADA

2.6.1. Acerca da manifestação da CPL de que a licitação foi fracassada, este Núcleo jurídico reforça a diferença entre licitação deserta e licitação fracassada.

2.6.2. Maria Sylvia Zanella Di Pietro menciona que ambas não se confundem. Na deserta, temos que ninguém chegou a apresentar documentação para participar da licitação – ou, de forma bruta, que não houve qualquer interessado em participar do procedimento. **Já na fracassada, houve manifestação de interesse, de uma ou de várias empresas, de modo que foram apresentadas propostas. Porém, todas essas propostas foram inabilitadas ou desclassificadas, ou mesmo não houve demonstração de seguir no certame, de modo que, ao fim, não restou uma única proposta que pudesse ser aproveitada pela Administração.**

2.6.3. Basicamente, esse é o entendimento do TCU acerca de tal diferenciação, conforme abaixo:

Acórdão 32/2003 - Primeira Câmara Processo 007.358/2002-5

Ministro Relator MARCOS BEMQUERER

Ementa: Representação formulada por licitante. Possíveis irregularidades praticadas pela Prefeitura Municipal de Macapá AP. Restrição ao caráter competitivo em licitação. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Arquivamento. - Licitação. Comprovação da capacidade técnico-operacional. Análise da matéria.

(...)

6.2.3 Análise:

(...)

b) conforme já expendido no subitem 5.4.4 desta instrução, entendemos que a licitação a que se refere à irregularidade em análise restou fracassada e não deserta como a define o responsável na sublinha a.2 da síntese de suas razões. A licitação deserta é aquela à qual não acorrem interessados e, portanto, não existem sequer proponentes habilitados. **Por sua vez, na licitação fracassada há a presença de licitantes, que participam efetivamente da reunião, mas não conseguem se habilitar ou apresentar propostas válidas;**

2.6.4. Nesse sentido, surge a dúvida sobre quais procedimentos a Administração deve adotar diante da ocorrência de uma licitação fracassada (ou mesmo deserta).

2.6.5. Em primeiro lugar, a área técnica deve proceder a rigorosa revisão do edital e das pesquisas de preço, a fim de verificar se houve erros de planejamento, de dimensionamento ou de cotação que tenham contribuído para este resultado. Ou seja: deve ser respondido o motivo pelo qual a licitação não chegou a uma empresa vencedora.

2.6.6. Detectados os problemas, exige-se a repetição da licitação livre dos vícios que macularam o procedimento anterior.

2.6.7. Ademais, existe ainda a perspectiva de contratação via dispensa de licitação, nos termos do art. 29, III, da Lei nº 13.303/2016.

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: (...)

III - quando não acudirem interessados à licitação anterior e essa, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a empresa pública ou a sociedade de economia mista, bem como para suas respectivas subsidiárias, desde que mantidas as condições preestabelecidas;

2.6.8. Porém, há requisitos bem delimitados e expressos em lei para aplicação desse dispositivo. Deve ser demonstrado que a de forma justificada e fundamentada que a repetição do certame potencialmente ocasionará prejuízos ao interesse público, ou seja, "o tempo destinado ao planejamento e à deflagração de uma **licitação** deve constituir um óbice à satisfação do interesse público, de modo que aguardar o trâmite pertinente pode colocar em risco os interesses envolvidos" (Zênite Fácil).

2.6.9. Salienta-se que o TCU já se manifestou contrário a contratação com base em dispositivo similar da Lei de Licitações por não constarem "dos autos evidências de que os requisitos pertinentes à contratação direta foram observados, sobretudo porque **não restou demonstrada a inviabilidade da repetição do certame nem a potencialidade de eventual prejuízo à Administração se ocorresse nova licitação. 15. Havia tempo hábil para a repetição do certame**, como bem anotado no exame feito pela unidade instrutiva. O prazo para a execução do objeto pactuado era até 31/05/2003 (fl. 14, v. p.) e a declaração de **licitação** deserta se deu em 13/11/2002 (fl. 513, v. 2, anexo 1), portanto, à época, dispunha-se de mais de seis meses para refazer o torneio licitatório" (Acórdão nº 342/2011, 1ª Câmara - grifamos).

2.6.10. Além disso, a área deve registrar que não houve erros ou modificações no edital, já que a contratação deve seguir as exatas condições da licitação fracassada.

2.6.11. Dessa forma, ressalva-se a necessidade de a área técnica analisar de forma aprofundada o certame para verificar o motivo pelo qual ele redundou em fracasso. Detectados os problemas, o edital deve ser ajustado e a licitação deve ser repetida. A contratação por dispensa somente é uma opção se: a) a área técnica atestar que não houve qualquer problema/ erro na licitação fracassada; b) forem demonstrados prejuízos na repetição do certame; c) a empresa a ser contratada observe os exatos termos do presente edital e licitação, inclusive valor estimado.

3. CONCLUSÃO

3.1. Diante do exposto, evidenciado que a CPL procedeu, em todos os atos inerentes ao procedimento licitatório do Pregão Eletrônico nº 001/2025, com submissão aos ditames legais norteadores da matéria, especialmente à Lei nº 13.303/16, e Decretos regulamentadores, manifesta-se este NUJUR em consonância à CPL, pelo **atesto da regularidade jurídico-formal da licitação em tela**, estando apto, portanto, a ser submetido à homologação superior, em tudo observada às formalidades legais, ressaltando-se os itens 2.4.12 e 2.6.11.

3.2. Este NUJUR não verifica óbice jurídico quanto ao entendimento da CPL e da SUENG no que concerne à IMPROCEDÊNCIA do recurso interposto, mantendo-se, assim, a decisão que declarou a licitação fracassada.

3.3. Destaca-se que a presente análise deste NUJUR se limita a critérios jurídicos, cabendo à área demandante a aferição e a definição das questões de natureza técnica, operacional e negocial.

3.4. O NUJUR ressalta que sua manifestação tem natureza opinativa, não incidindo análise jurídica sobre o mérito da decisão administrativa. Reitera-se que, quanto às questões técnicas, não cabe nem pode o Jurídico imiscuir-se, deixando de se manifestar quanto às razões técnicas.

3.5. Ratificamos, ainda, que em atenção aos princípios da segregação de função e da individualização das culpas, o NUJUR é responsável apenas pelos atos de sua competência, sem que sua atuação substitua ou absorva a responsabilidade daqueles que tenham atuado com precedência (Artigo 3º, item 9, do RLC do Banpará).

3.6. Por último, enfatiza-se a necessidade de publicação do resultado da licitação e dos demais atos posteriores em observância ao princípio da publicidade administrativa.

3.7. É o parecer, salvo melhor juízo.

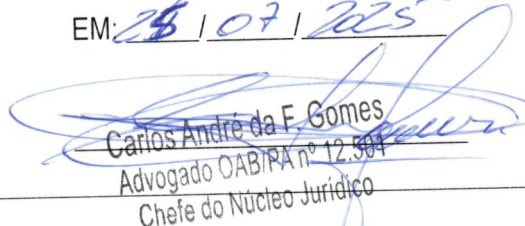

Liliane Coelho da Silva
Chefe do Subnúcleo de Consultoria
em Direito Público - NUJUR

Despacho do Chefe do NUJUR

pe alendo

EM:

26 / 07 / 2025


Carlos André da F. Gomes
Advogado OAB/PA nº 12.504
Chefe do Núcleo Jurídico


Claudia Miranda
Coord. de Gestão e
Control. Processos
CPL
Pub: 30/07/25