



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
SERVIÇO DE LICITAÇÕES E REGISTRO DE PREÇOS

RELATÓRIO

1. PROCESSO: 21000.021755/2023-12

1.1. Tratam os autos do Pregão Eletrônico, sob o N.º 90010/2024, por meio do Sistema de Registro de Preços – SRP, para aquisição de máquinas pesadas, incluindo o fornecimento com a carga, transporte e descarga do bem, em atendimento às necessidades do Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal.

1.2. O item **190** teve proposta apresentada pela empresa **CBMAQ COMPANHIA BRASILEIRA DE MÁQUINAS** inscrita no CNPJ 11.239.764/0001-50 (SEI 35181499), no qual após análise pela Equipe de Planejamento da Contratação - EPC, aceitou e a habilitou, conforme Despacho 32 (SEI 35211113).

2. PARTES

2.1. **RECORRENTE:** XCMG BRASIL INDUSTRIA LTDA inscrita no CNPJ 14.707.364/0001-10, SEI 35380334;

2.2. **RECORRIDA:** CBMAQ COMPANHIA BRASILEIRA DE MÁQUINAS inscrita no CNPJ 11.239.764/0001-50, SEI 35461625.

3. DAS PRELIMINARES

3.1. Em sede de admissibilidade recursal, foram preenchidos, por parte da Recorrente, os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

4. DAS FORMALIDADES LEGAIS

4.1. Na sessão pública do Pregão em referência, realizada em 15/04/2024, a Recorrente intencionou interposição de recurso para demonstrar sua irresignação, restando estabelecida a data de 02/05/2024 como prazo final para apresentação de recurso, tendo sido apresentadas as razões do recurso no prazo estabelecido.

4.2. Preenchidos também os demais requisitos doutrinários, pois a petição é fundamentada e contém o necessário pedido de modificação da decisão de habilitação do fornecedor **CBMAQ COMPANHIA BRASILEIRA DE MÁQUINAS** inscrita no CNPJ 11.239.764/0001-50, que motivou o recurso em face às suas alegações.

4.3. Verifica-se, portanto, a tempestividade e a regularidade do presente recurso, atendendo ao previsto no item 11 do instrumento convocatório (SEI 34506642), nos termos do art. 165 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.,

5. DAS RAZÕES RECURSAIS

5.1. A RECORRENTE insurge-se contra a decisão do Pregoeiro quanto à habilitação do fornecedor **CBMAQ COMPANHIA BRASILEIRA DE MÁQUINAS** inscrita no CNPJ 11.239.764/0001-50, alegando em termos gerais que:

A PRIMEIRA IRREGULARIDADE A TENTATIVA DE BURLAR A SANÇÃO APLICADA

1. O instrumento de convocação vedou expressamente a participação de empresa cujo sócios e/ou administradores e/ou diretores também sejam sócios e/ou administradores e/ou diretores de empresas que estejam com o direito de licitar e contratar suspenso com a Codevasf, in verbis (sem grifo):

- Edital: “3.6. Não poderão disputar esta licitação: (omissis) 3.6.4. pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta; 3.6.11. O impedimento de que trata o item 3.6.4 será também aplicado ao licitante que atue em substituição a outra pessoa, física ou jurídica, com o intuito de burlar a efetividade da sanção a ela aplicada, inclusive a sua controladora, controlada ou coligada, desde que devidamente comprovado o ilícito ou a utilização fraudulenta da personalidade jurídica do licitante.”

2. No mesmo sentido, o Colendo Tribunal de Contas da União consagrou o entendimento de que as sanções de suspensão do direito de licitar se estendem às empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico e/ou familiar quando evidenciado os indícios de irregularidade concernentes à burla dissimulada da sanção. 3. Cita-se, à título de exemplificação, o Acórdão 2339/2023 - Plenário - que guarda perfeita sintonia com o presente caso -, na qual o c. TCU considerou procedente a reclamação e aplicou a penalidade de suspensão também à outra empresa do mesmo grupo familiar pela reconhecida e comprovada fraude à licitação na tentativa de burlar a sanção de suspensão aplicada à outra empresa.

4. A empresa DNM - DISTRIBUIDORA NACIONAL DE MÁQUINAS LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o número 29.211.016/0001-25, foi sancionada pela Codevasf e se encontra com o direito de licitar suspenso entre 16.12.2022 até 16.12.2024 por não ter executado o contrato celebrado com a Codevasf, in verbis (sem grifo):

(...)

5. No caso em tela, a DNM Distribuidora integra o grupo econômico do Recorrido e exercem a mesma atividade econômica – venda de máquinas e de tratores – e compartilham da mesma estrutura de funcionários e contadores, o que, por certo, evidencia a confusão gerencial e patrimonial de ambas as empresas.

• Primeira Prova: As empresas DNM Distribuição, BRE Empresa e o Recorrido integram o mesmo grupo econômico e foram desclassificadas por fraude à licitação no Pregão Eletrônico nº. 001-2019, deflagrado pela Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação do Governo do Estado do Tocantins (“SEINF-TO”):

6. A Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação do Governo do Estado do Tocantins (“SEINF-TO”) deflagrou procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, do tipo menor preço por item, registrado sob o número 006/2023, tendo por objeto o fornecimento de máquinas de linha amarela.

7. As empresas DNM Distribuição, BRE Empresa e CBMAQ participaram do referido certame com a oferta do mesmo equipamento e apresentaram diversos lances simultâneo para permanecerem sempre a frente na disputa de preços na fase de lances pautada pelo tempo randômico, violando a paridade de armas e a isonomia entre os concorrentes.

8. A empresa BRE Empresa sagrou-se vencedora do certame e o Recorrente apresentou intenção de recurso contra essa decisão sob o fundamento de que essas empresas integram o mesmo grupo econômico e formaram um conluio para participar do certame.

9. Após o contraditório e a realização de diligências, a SEINF-TO reconheceu a existência de grupo econômico entre as empresas DNM Distribuição, BRE Empresa e CBMAQ e desclassificou as referidas empresas do certame.

10. Pede-se vênia para colacionar trecho da r. decisão proferida pelo ilustre Pregoeiro e o parecer apresentado pela distinta Procuradoria do Estado do Tocantis, in verbis:

(...)

• Segunda Prova: Em recente ação judicial movida pela Associação Comunitária dos Moradores de Mexeriqueira (“ASCOMM”) contra a DNM e o Recorrido, foi celebrado um acordo entre a ASCOMM e o Recorrido em razão dos defeitos apresentados no trator vendido pela DNM à Codevasf e posteriormente doado à ASCOMM.

11. Embora o trator tenha sido comercializado apenas pela DNM o Recorrido assumiu sozinha toda a responsabilidade pelo descumprimento contratual imputado à DNM e celebrou um acordo com a

ASCOMM para consertar o trator e pagar uma indenização por danos materiais e morais à ASCOMM no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e a DNM sequer participou do acordo judicial, in verbis (sem grifo):

(...)

12. O fato de o Recorrido ter assumido as responsabilidades perante a ASCOMM que eram de exclusiva responsabilidade da DNM comprovam, de per si, a confusão patrimonial entre as referidas empresas e evidencia a existência de grupo econômico.

- Terceira Prova: a DNM e o Recorrido compartilham o mesmo quadro de funcionários e exercem as mesmas atividades econômicas.

13. A DNM e o Recorrido exercem atividade econômica o comércio e a manutenção de máquinas e tratores. Para exercerem suas atividades, a DNM e o Recorrido compartilham dos mesmos funcionários, conforme faz prova as procurações públicas outorgadas por ambas as empresas, no mesmo período

14. Perceba, Vossa Senhoria, que a DNM e o Recorrido outorgaram procurações públicas com igual teor para outorgar poderes para os funcionários do Recorrido, em específico (1) ELIZEU GONÇALVES PEREIRA, CPF/MF sob n.º 038.935.298-53, (2) LIDIANE CÁO GONÇALVES, CPF/MF sob n.º 024.378.201-24; (3) NATHÁLIA GONÇALVES ARAÚJO LOPES DE OLIVEIRA, CPF/MF sob n.º 045.510.981-83; (4) ROSELI DA COSTA CARVALHO, CPF/MF sob n.º 573.685.891-68; (5) CLEIBER MENDES MARTINS, CPF/MF sob n.º 492.356.561-68; (6) DANIEL FERNANDO JESUS DA SILVA, CPF/MF sob n.º 004.810.225-38; (7) NILSON RODRIGUES BENTO JUNIOR, CPF/MF sob n.º 008.860.495-04; (8) RAFAEL CASIMIRO REDONDO, CPF/MF sob n.º 907.566.301-34; (9) PAULO ROBERTO COSTA PONTES, CPF/MF sob n.º 415.691.486-00; (10) LEANDRO DE SOUZA VENÂNCIO, CPF/MF sob nº 587.102.991-49; (11) EVERTHON PACHECO DE MENEZES, CPF/MF sob nº 014.748.357-32; e (12) FERNANDO LUIS LANFREDI, CPF/MF sob nº 295.611.778-54, dentre outros.

15. Salta aos olhos a similaridade de teor e do tempo em relação as procurações públicas outorgada por ambas as empresas, conforme extrai-se do relatório em anexo.

16. As provas que instruem este recurso são suficientes para provar que o Recorrido e a DNM exercem a mesma atividade e compartilham dos mesmos funcionários que, ao que tudo indica, são registrados apenas em nome do Recorrido, demonstrando existência de um grupo econômico de fato entre as referidas empresas.

- Quarta Prova: o vínculo familiar entre os sócios e administradores do Recorrido e a DNM.

17. O RECORRIDO se trata de uma sociedade empresária de capital privado, cuja administração é exercida pelo Sr. Rodrigo Rocha de Faria, na qualidade de Diretor Presidente, e Sr. Sérgio Rocha de Faria, na qualidade de Diretor Executivo.

18. Os referidos administradores eram, inclusive, os detentores de todas as quotas do capital social do Recorrido, conforme faz prova os atos constitutivos registrados na Junta Comercial.

19. Todavia, após a aplicação da penalidade à DNM pela Codevasf, os então sócios Srs. Rodrigo Rocha de Faria e Sérgio Rocha de Faria simularam a transferência de suas quotas sociais para a Sra. Eliana Brant Rocha de Faria.

20. A Sra. Eliana Faria é mãe dos ex-sócios Srs. Rodrigo Faria e Sérgio Faria; contudo, mesmo após a alteração do contrato social, os aludidos filhos continuam a exercer o papel de administradores da sociedade, a empresa das diversas procurações públicas outorgadas pelo Recorrido.

21. As alterações contratuais evidenciam que a Sra. Eliana Faria foi nomeada como sócia e administradora do Recorrido para fins meramente formal, tratando-se de uma “laranja” com a finalidade precípua de ocultar os verdadeiros proprietários e administradores da empresa, a saber: Sr. Rodrigo Faria e Sr. Sérgio Faria.

22. O Sr. Rodrigo Rocha de Faria, administrador do Recorrido, emancipou seus filhos gêmeos – Sr. Enzo Villela de Faria e Sr. Diogo Villela de Faria –, para constituir as duas empresas “fictícias”, surgindo, assim, as empresas BRE e DNM, respectivamente.

23. A DNM Distribuidora é uma empresa individual de responsabilidade limitada, constituída em 01/11/2017 pelo Sr. Diogo Villela de Faria - filho do Sr. Rodrigo Faria:

24. O Sr. Diogo Faria - sócio e administrador da DNM - é neto da Sra. Eliana Faria - atual sócia e administradora do Recorrido – e filho do Sr. Rodrigo Faria – administrador e diretor do Recorrido – e sobrinho do Sr. Sérgio Faria – administrador e diretor do Recorrido.

- Quinta Prova: a DNM se trata de uma empresa de fachada do Recorrido:

25. Em diligência realizada no endereço da DNM, observou-se que se trata de uma sala comercial para efeitos fiscais.

26. Perceba, Vossa Senhoria, que a DNM não dispõe de estrutura física para exercer as atividades econômicas de venda e manutenção de máquinas e tratores, razão pela qual ela utiliza toda a estrutura de funcionários do Recorrido e existe uma confusão patrimonial entre as referidas empresas que integram o mesmo grupo familiar e econômico.

27. Todas as provas apresentadas pelo Recorrente são suficientes para provar a existência de grupo econômico entre o Recorrido e a DNM, o que evidencia que a alteração no contrato social do Recorrido visa tão somente burlar a sanção de suspensão aplicada pela Codevasf à DNM e que se encontra vigente até 16.12.2024, impondo-se a inabilitação do ora Recorrido nos termos da cláusula 7.3.3, do Edital, in verbis (sem grifo):

- Edital: “7.3.3. Constatada a existência de sanção, o licitante será reputado inabilitado, por falta de condição de participação.”

28. Corroborando o exposto, a abalizada jurisprudência do egrégio Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos 2339/2023, 2307/2022, 309/2021, 1.829/2016, 2.374/2015, 834/2014, sedimentou o respeitável entendimento de que o somatório dos indícios constitui prova suficiente para caracterizar a fraude à licitação praticada por empresas envolvidas na tentativa de burlar as sanções aplicadas à outra empresa, assim como multar os gestores públicos responsáveis.

29. Por todo o exposto, requer-se seja o Recorrido inabilitado por tentar burlar a sanção de penalidade aplicada a DNM Distribuidora, integrante do seu grupo familiar e econômico, em observância as normas previstas nas cláusulas 3.6, 3.6.4., 3.6.11 e 7.3.3, do Edital, cumulado com artigo 14, inciso III, § 1º, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, e a citada jurisprudência do eg. Tribunal de Contas da União, sob pena de serem adotadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis.

A SEGUNDA IRREGULARIDADE INDÍCIOS DE INEXEQUIBILIDADE DO PREÇO OFERTADO

30. O Recorrido sagrou-se vencedor do item 190 ofertando produto pelo valor unitário de R\$ 115.287,77 (cento e quinze mil, duzentos e oitenta e sete reais e setenta e sete centavos), o equivalente a 45% (quarenta e cinco por cento) do valor de referência de R\$ 254.929,15 (duzentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e vinte e nove reais e quinze centavos) para o referido item.

31. O Edital e seus Anexos estabelecem que os preços ofertados abaixo de 50% (cinquenta por cento) do valor de referência são considerados inexequíveis e, portanto, a proposta deverá ser desclassificada, in verbis (sem grifo):

- Edital: “7.7. Será desclassificada a proposta vencedora que: (...) 7.7.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação; 7.7.4. não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; (...) 7.8. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. 7.8.1. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do pregoeiro, que comprove: 7.8.1.1.que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e 7.8.1.2. inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta. 7.9. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta”

32. Por todo o exposto, requer-se seja dado provimento ao recurso para desclassificar a proposta do Recorrido por ter ofertado preço inexequível ou, de forma alternativa, seja promovido diligência para solicitar apresentação de 10 (dez) notas fiscais dos últimos 3 (três) meses aptos a comprovarem a exequibilidade do preço ofertado de R\$ R\$ 115.287,77 (cento e quinze mil, duzentos e oitenta e sete reais e setenta e sete centavos) para o fornecimento da Trator Mahindra, modelo 6075.

A SUBORDINAÇÃO DO ESTADO AS REGRAS DO EDITAL VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DO JUGAMENTO OBJETIVO

33. É pressuposto inquestionável do Estado de Direito a subordinação do Estado ao ordenamento jurídico vigente e, como notório, no âmbito da Administração Pública, tal pressuposto se traduz na observância dos princípios da legalidade e impessoalidade positivados no artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, in verbis (sem grifo):

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 “Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

34. No âmbito específico das licitações, a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, e, em especial no âmbito do pregão eletrônico, o Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019, consagraram

expressamente a observância aos seguintes princípios (sem grifo):

- Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021: "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, 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." * *
- * * - Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019: "Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos."

35. Do exposto acima, depreende-se que a atividade administrativa deve ser exercida em absoluta conformidade com a Lei e com os princípios inerentes. Dessa premissa extrai-se a seguinte fórmula: a Administração Pública e os interessados estão vinculados e obrigados ao cumprimento dos termos e condições previstos no Edital.

36. Acrescentando-se, cite-se como inarredável a observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, com relação ao qual Diógenes Gasparini esclarece:

"(...) estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis a partir da publicação do instrumento convocatório e durante todo o procedimento. (...)"

37. Nesse toar é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua lei interna". Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que estabelece as regras específicas de cada licitação. Para tanto, a Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar. (...)"

38. No mesmo sentido assevera José dos Santos Carvalho Filho:

"A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administração ou judicial. (...)"

39. Sem embargos de dutas opiniões em sentido contrário, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema importância para o julgamento das propostas e análise da habilitação, pois, além de evitar a alteração de critérios de julgamento e de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração, evita-se qualquer brecha para privilegiar ou perseguir qualquer participante, em louvor aos princípios da moralidade administrativa, impessoalidade e a probidade, ao não permitir que as regras estabelecidas no Edital não sejam descumpridas pela Administração ou pelos licitantes.

40. Portanto, o Edital torna-se Lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. Em sendo Lei, o edital e os seus termos atrelam tanto a Administração, que estará estritamente subordinada a seus próprios atos, pois o descumprimento por parte da Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola vários princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia.

41. Outrossim, não há falar em formalismo exacerbado por parte do Recorrente ao impor à Administração o cumprimento das exigências editalícias. Ora, ordenar que a Administração atue conforme disposição do instrumento convocatório resguarda os princípios da legalidade e da isonomia, permitindo a prevalência do Interesse Público.

42. A somar, o entendimento do Tribunal de Contas da União é claro ao refutar os casos em que a Administração Pública não obedece às diretrizes traçadas no Edital. Veja:

- Precedente do c. TCU: "(...) Pedido de reexame. Representação. Violation do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Negativa de provimento [VOTO] 4. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, expresso no caput do art. 41 da Lei nº 8.666/1993, dispõe: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada. (...)"

43. Destarte, a Administração Pública encontra-se vinculada à obrigação de verificar as propostas e desclassificar aquelas que estiverem em desconformidade com os requisitos estabelecidos no Edital e

de inabilitar o licitante que não apresentou todos os documentos para comprovação da sua condição, nos termos dos artigos 28, e 43, § 4º, do Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019.

44. Por todo o exposto, requer que seja reformado a r. decisão que declarou o Recorrido vencedor do certame, vez que este não satisfez todas as condições para a comprovação de sua habilitação econômico-financeira e técnica, sob pena de violar as normas previstas nos artigos 2º e 28, do Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019, cumulados com os artigos 5º e 69, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021.

VÍCIOS INSANÁVEIS IMPOSSIBILIDADE DE JUNTADA POSTERIOR DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS

45. Em louvor ao princípio da eventualidade e da concentração do recurso, não pode a Administração Pública admitir que o Recorrido apresente, na fase recursal, os documentos de habilitação que originalmente deveriam ter sido apresentados pelo Recorrido após ter sido convocado pelo ilustre Pregoeiro.

46. A legislação de regência proíbe expressamente a juntada de novos documentos ou informação que deveria constar originalmente na proposta:

- Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021: "Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para: I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

47. Corroborando o exposto, colhe-se do ensinamento de Marçal Justen Filho1:

"Se o licitante dispunha de determinado documento, mas esqueceu de apresentá-lo, arcará com as consequências de sua própria conduta."

48. No mesmo sentido, ensina Jessé Peireira2 :

"Outro não é o entendimento de Jessé Torres Pereira Júnior. Cite-se: "A Comissão ou a autoridade está proibida de deferir ou ordenar a diligência se esta tiver por objeto a inclusão de documento ou informação que deveria haver acompanhado a proposta (também a documentação). A vedação guarda simetria com os arts. 396 e 397 do Código de Processo Civil, dos quais resulta que a petição inicial deve vir instruída com os documentos destinados a provar as alegações do autor, sendo-lhe vedado trazê-los posteriormente, a menos que comprove que deles não dispunha ou se se referirem a fatos ocorridos depois de articulados na peça vestibular. No caso do processo administrativo da licitação, cada licitante sabe, em face das exigências do edital, quais os documentos e informações que deverão estar nos respectivos envelopes. Não os trazer significa descumprir o edital, acarretando-lhe a inabilitação ou desclassificação da proposta. A proibição de serem aceitos posteriormente respeita o direito dos demais licitantes ao processamento do certame de acordo com a exigência do edital. Daí a Comissão ou a autoridade superior sujeitar-se a recurso interponível pelo licitante que considerar abusiva a realização de diligências que abra oportunidade indevida a outro concorrente."

49. A vedação à inclusão posterior de documentos é acatada pela jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União, ipsis litteris (sem grifo):

"Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes." (TCU, Acórdão 2873/2014 – Plenário, Relator: Augusto Sherman) "A inabilitação de licitante em virtude da ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, de que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes, caracteriza inobservância à jurisprudência do TCU." (TCU, Acórdão 918/2014 – Plenário, Relator: Aroldo Cedraz) "É cabível a promoção de diligência pela comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, para esclarecer ou complementar a instrução do processo licitatório, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta." (TCU, Acórdão 4827/2009 - Segunda Câmara) "É vedada à Administração a aceitação de informações não escritas ou que deveriam constar dos documentos e propostas como elemento de julgamento da licitação." (TCU, Decisão nº. 635, Plenário, Rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, DOU de 23.10.1996)

50. Por todo o exposto, requer seja inadmito eventual juntada na fase recursal dos documentos técnicos ou de habilitação que deveriam ser apresentadas pelo Recorrido após solicitação expressa do ilustre Pregoeiro, sob pena de restar configurado o tratamento favorecido ao Recorrido e não extensível aos demais concorrentes.

6. DO PEDIDO DA RECORRENTE

6.1. (a) seja atribuído efeito suspensivo ao presente recurso, nos termos da cláusula 11.8, do Edital, cumulado com artigo 168, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021;

6.2. (b) a comunicação dos demais participantes para que, caso queiram, apresentem contrarrazões ao presente recurso administrativo, nos termos da cláusula 11.7, do Edital, cumulado com artigo 165, § 3º, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021;

6.3. (c) seja dado provimento ao recurso administrativo para reconsiderar o ato ou a decisão que declarou o Recorrido vencedor do item 190, do certame, em específico por não ter condições de participar de licitação em razão da tentativa de burlar a penalidade aplicada em empresa do mesmo grupo econômico e familiar e por ter apresentado proposta inexistente;

6.4. (d) de forma alternativa, caso a r. decisão recorrida não seja retratada pelo ilustre Pregoeiro, requer-se que o presente recurso administrativo seja devidamente instruído e remetido à Autoridade Superior para o seu julgamento, nos termos da cláusula 11.5, do Edital, cumulado com artigo 165, § 2º, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021;

6.5. (e) seja enviado cópia integral da licitação para o Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas da União para que tomem conhecimento e providências sobre as irregularidades aqui e ora apresentadas.

7. MANIFESTAÇÃO ÁREA TÉCNICA

7.1. Analisando cada ponto discorrido na peça recursal da Recorrente em confronto com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expondo a seguir as ponderações que estão a fundamentar a decisão final.

7.2. **Eis o relatório.** Passa-se à análise do mérito do recurso interposto.

7.3. Conforme estabelece o art. 165 da Lei 14.133-2021 e ainda o entendimento interno de que o responsável pela análise da qualificação técnica das licitantes nos processos de aquisições do Ministério da Agricultura e Pecuária é a área técnica requisitante.

7.4. De acordo com o disposto no parágrafo anterior, a Equipe de Planejamento da Contratação – EPC, foi convocada a se pronunciar sobre as alegações da Recorrente pela habilitação do fornecedor **CBMAQ COMPANHIA BRASILEIRA DE MÁQUINAS** inscrita no CNPJ 11.239.764/0001-50. A EPC se manifestou através do RELATÓRIO ASS-SPOA (SEI 35698726), o qual segue a transcrição dos entendimentos da Equipe Técnica:

A peça recursal referenciada em epígrafe apresenta duas supostas irregularidades, fundamentos de direito, elenca supostos vícios insanáveis e encerra-se com os pedidos.

2. De início, traz se a previsão do Edital que respalda alguns dos procedimentos adotados por essa Equipe de Planejamento da Contratação - EPC na análise que seguir-se-á:

8.14. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para (Lei 14.133/21, art. 64, e IN 73/2022, art. 39, §4º):

8.14.1. complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame; e

8.14.2. atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas;

Passa-se, expedidamente, à análise das supostas irregularidades.

A PRIMEIRA IRREGULARIDADE A TENTATIVA DE BURLAR A SANÇÃO APLICADA

4. Sobre o tema, a recorrente XCMG pondera o que segue:

4. A empresa DNM - DISTRIBUIDORA NACIONAL DE MÁQUINAS LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o número 29.211.016/0001-25, foi sancionada pela Codevasf e se encontra com o direito de licitar suspenso entre 16.12.2022 até 16.12.2024 por não ter executado o contrato celebrado com a Codevasf, in verbis (sem grifo):

5. No caso em tela, a DNM Distribuidora integra o grupo econômico do Recorrido e exercem a mesma atividade econômica – venda de máquinas e de tratores – e compartilham da mesma estrutura de funcionários e contadores, o que, por certo, evidencia a confusão gerencial e patrimonial de ambas as empresas.

(...)

6. A Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação do Governo do Estado do Tocantins (“SEINF-TO”) deflagrou procedimento licitatório na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, do tipo menor preço por item, registrado sob o número 006/2023, tendo por objeto o fornecimento de máquinas de linha amarela.

(...)

9. Após o contraditório e a realização de diligências, a SEINF-TO reconheceu a existência de grupo econômico entre as empresas DNM Distribuição, BRE Empresa e CBMAQ e desclassificou as referidas empresas do certame. (...) • Segunda Prova: Em recente ação judicial movida pela Associação Comunitária dos Moradores de Mexeriqueira (“ASCOMM”) contra a DNM e o Recorrido, foi celebrado um acordo entre a ASCOMM e o Recorrido em razão dos defeitos apresentados no trator vendido pela DNM à Codevasf e posteriormente doado à ASCOMM. (...)

16. As provas que instruem este recurso são suficientes para provar que o Recorrido e a DNM exercem a mesma atividade e compartilham dos mesmos funcionários que, ao que tudo indica, são registrados apenas em nome do Recorrido, demonstrando existência de um grupo econômico de fato entre as referidas empresas.

(...)

29. Por todo o exposto, requer-se seja o Recorrido inabilitado por tentar burlar a sanção de penalidade aplicada a DNM Distribuidora, integrante do seu grupo familiar e econômico, em observância as normas previstas nas cláusulas 3.6, 3.6.4., 3.6.11 e 7.3.3, do Edital, cumulado com artigo 14, inciso III, § 1º, da Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, e a citada jurisprudência do eg. Tribunal de Contas da União, sob pena de serem adotadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis.

5. Em contrarrazão, a recorrida argumenta:

Observa-se que as razões recursais apresentadas pela Recorrente, baseiam-se, inicialmente, em acusações infundadas e imprudentes contra a CBMaq, relacionadas à suposta tentativa de burlar sanções aplicadas a uma terceira empresa, a DNM que frisa-se, SEQUER participou direta ou indiretamente nos itens ora recorridos.

(...)

Veja-se, Excelentíssimo Pregoeiro, que a CBMaq está em total conformidade com os requisitos estabelecidos no edital do Pregão Eletrônico 90010/2024. A CBMaq, conforme verificação no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), não apresenta qualquer impedimento ou restrição, estando em plena conformidade com este requisito.

(...)

Porém, em complemento, e a fim de corroborar com elementos para nortear uma decisão lúcida e pautada na legalidade dos fatos, a CBMaq esclarece e declara, para todos os fins, que:

1. Autonomia Operacional e Administrativa: A Companhia Brasileira de Máquinas – CBMaq opera de forma autônoma, não estando subordinada operacional ou administrativamente a nenhum outro grupo empresarial ou econômico.

2. Independência Financeira: A CBMaq possui independência financeira, não compartilhando recursos financeiros, gestão de fundos ou obrigações financeiras com outras empresas ou entidades, configurando-se como uma entidade econômica independente.

3. Gestão e Controle: O controle acionário e a gestão da CBMaq não estão vinculados a qualquer outro grupo empresarial ou econômico, mantendo sua governança e decisões estratégicas internas e independentes.

4. Relações Comerciais e Contratuais: Qualquer relação comercial ou contratual mantida pela CBMaq com outras empresas ocorre sob condições de mercado, seguindo práticas comerciais habituais, sem influência de um grupo econômico sobre as decisões ou operações da CBMaq.

5. Conformidade com a Legislação: A CBMaq, em todas as suas operações e atividades, cumpre rigorosamente com a legislação brasileira, especialmente no que se refere à participação em processos licitatórios, mantendo seu compromisso com a ética, a transparência e a concorrência leal. 6. Quadros societários independentes. Não há membros em comum entre os sócios e sócios administradores das empresas CBMaq e DNM, de modo que o quadro societário das empresas não se enquadra em nenhuma das previsões de inadmissão de participação constantes do item 3.6 do edital.

(...)

É importante considerar também que, no campo tributário, a confusão gerencial e tributária é acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes para combater a pulverização de faturamento com grupos econômicos irregulares, sendo que se não há a esse respeito nenhum tipo de apontamento de órgãos competentes e oficiais contra a CBMaq.

6. Mediante Despacho 58 (35484222), a Consultoria Jurídica do órgão foi consultada sobre o tema, tendo se manifestado por meio da Nota n. 00238/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (35536666), nos termos que seguem:

(...)

10. Realmente, verifica-se que há vínculos familiares entre Diogo Villela de Faria (neto), sócio da empresa DNM, e Eliana Brant Rocha de Faria (avó), sócia da empresa CBMAQ. Também ficou claro que Rodrigo Rocha de Faria e Sérgio Rocha de Faria, filhos de Eliana Brant Rocha de Faria, já compuseram o quadro societário da CBMAQ. Restou indubioso que a CBMAQ e a DNM outorgaram procurações a Daniel Fernando Jesus da Silva.

11. Contudo, inexistindo notícia que a empresa DNM tenha participado do Pregão nº 90010/2024, apenas se cogitaria em estender suas penalizações à CBMAQ se, previamente à análise de eventual fraude, as penalidades infligidas à DNM vetassem sua participação no dito Pregão.

12. No que tange às sanções aplicadas pela Codevast de suspensão temporária e impedimento de contratar (SEI 35484182), elas se lastream no art. 83, III, da Lei nº 13.303, de 2016, alcançando somente licitações e contratos da "entidade sancionadora, por prazo não superior a 2 (dois) anos". Significa dizer que a sanção só impede a DNM de participar de licitações da Codevast, não do MAPA.

13. Sobre o conluio entre a CBMAQ e a DNM reconhecido no Pregão nº 001/2019, promovido pela Superintendência de Licitação de Obras e Serviços Públicos da Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação do Estado do Tocantins, não há informação de que ambas as empresas foram penalizadas, tampouco a espécie da pena vigente.

14. O SICAF é silente a esse respeito e a recorrente XCMG fez referência a esse Pregão Eletrônico nº 001/2019 somente na intenção de comprovar a existência de grupo econômico de fato, sem postular a extensão de penalidade nele imposta à CBMAQ. Desse modo, como a DNM não participou do Pregão promovido pelo MAPA, no momento resta inviabilizado concluir pela existência de fraude, cabendo ainda destacar a diferença de valores informada entre as propostas da CBMAQ (SEI 35484145) - R\$ 2.305.755,40 - e a XCMG - R\$ 4.449.980,00 (SEI 35484178) para o item 190.

15. Face ao exposto, com fulcro no art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e preservados os critérios de oportunidade e conveniência inerentes à atuação do gestor público, opina-se por responder à consulta no sentido de não se vislumbrar, neste momento, a necessidade de se realizar diligências para coligir novos elementos úteis à elucidação da alegação de violação do art. 14, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, feita no recurso interposto por XCMG quanto ao item 190 do Pregão Eletrônico nº 90010/2024.

7. De posse da manifestação jurídica, especialmente quanto ao exposto no parágrafo 14 replicado acima, entende-se não haver óbice à habilitação da recorrida, especialmente porque a DNM, terceira empresa mencionada pela recorrente, de fato, não concorreu a esse item no Pregão em comento.

8. Portanto, quanto ao pedido relativo à "Primeira Irregularidade", sugere-se conhecer do recurso e negar-lhe provimento.

A SEGUNDA IRREGULARIDADE INDÍCIOS DE INEXEQUIBILIDADE DO PREÇO OFERTADO

9. Sobre o tema, a recorrente argumenta:

30. O Recorrido sagrou-se vencedor do item 190 ofertando produto pelo valor unitário de R\$ 115.287,77 (cento e quinze mil, duzentos e oitenta e sete reais e setenta e sete centavos), o equivalente a 45% (quarenta e cinco por cento) do valor de referência de R\$ 254.929,15 (duzentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e vinte e nove reais e quinze centavos) para o referido item.

31. O Edital e seus Anexos estabelecem que os preços ofertados abaixo de 50% (cinquenta por cento) do valor de referência são considerados inexequíveis e, portanto, a proposta deverá ser desclassificada, in verbis (sem grifo):

10. Informa-se que a recorrida foi diligenciada no sentido de esclarecer a exequibilidade de seus preços. Nesse sentido, tempestivamente, a empresa apresentou a documentação Anexo ITEM 190 e 202 - DILIGÊNCIA - CBMAQ (35699769), onde consta a DECLARAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE DE PROPOSTA - COMPOSIÇÃO DE CUSTOS, além de ter apresentado Atas de Registro de Preços recentes (2023) com valor semelhante para equipamento similar, de mesma marca.

11. Portanto, quanto ao pedido relativo à "Segunda Irregularidade", sugere-se conhecer do recurso e negar-lhe provimento.

É o relatório.

8. CONCLUSÃO

8.1. Registra-se que os atos praticados pelo Pregoeiro e pela Equipe de Apoio da Recorridera quanto ao Item **190** do certame em apreço foram fundamentados no documento técnico expedido pela área demandante (SEI nº 35698726), e conforme conforme Despacho 32 (SEI 35211113).

8.2. A Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, em seu art. 12, inciso III, é clara ao informar que "*o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo*".

8.3. A finalidade da licitação é de satisfazer o interesse público e buscar a proposta mais vantajosa, desde que esta cumpra às exigências estabelecidas no instrumento convocatório, que se faz lei entre as partes, como também respeitar os princípios constitucionais e administrativos.

8.4. Tendo em vista que todos os questionamentos presentes nos recursos são de caráter unicamente técnicos, **da manifesta insipiência deste pregoeiro quanto a aspectos técnicos, requisitou subsídios formais a área técnica, através da equipe de planejamento da contratação, área especializada do objeto**, que se manifestou ao recurso realizado pela Recorrente através do RELATÓRIO ASS-SPOA (SEI nº 35698726), conforme transcrito acima - Manifestação Área Técnica.

8.5. Considerando os argumentos técnicos trazidos pela área técnica, temos que: "*Nesse contexto, considerando as análises acima dispostas, respaldadas na legislação vigente, na melhor doutrina, nos normativos e nos demais princípios que regem a matéria, entendo que dentre os argumentos trazidos pela Recorrente verifica-se que NÃO deve prosperar, mantendo a empresa CBMAQ COMPANHIA BRASILEIRA DE MÁQUINAS inscrita no CNPJ 11.239.764/0001-50, habilitada para o Item 190.*"

9. DO POSICIONAMENTO DO PREGOEIRO

9.1. Por todo o exposto, o recurso interposto é conhecido por atender aos requisitos de admissibilidade, contudo, seus argumentos não suscitam viabilidade de reconsideração dos procedimentos adotados, razão pela qual este pregoeiro **MANTÉM A DECISÃO** que declarou vencedora do certame a empresa **CBMAQ COMPANHIA BRASILEIRA DE MÁQUINAS** inscrita no CNPJ 11.239.764/0001-50, para o item **190** do Pregão Eletrônico SRP nº 90010/2024. Portanto resta Conhecer das razões recursais da empresa **XCMG BRASIL INDUSTRIA LTDA** inscrita no CNPJ 14.707.364/0001-10, para no mérito **NEGAR-LHE** provimento julgando seus pedidos **IMPROCEDENTES**.

9.2. Assim, encaminhe-se os autos à autoridade superior para análise, consideração e decisão do recurso administrativo em pauta.

DANYLLO WILKERSON PORTILHO DE ABREU MACIEL
Pregoeiro
Ministério da Agricultura e Pecuária
Subsecretaria de Orçamento, Planejamento e Administração
Portaria SPOA/MAPA nº 589, de 1 de setembro de 2023
Publicado BGP - Publicado em 04/09/2023 - Ano 7 Edição 9.2

1. Ciente e de acordo.
2. Encaminhe-se à Divisão de Licitação e Contratação - DLIC na forma proposta.

LINDOMAR CALDEIRA EVANGELISTA
Chefe do Serviço de Licitações e Contratações

1. Ciente e de acordo.
2. Encaminhe-se à Coordenação de Gestão de Licitações - CLIC na forma proposta.

LUCAS BEZERRA CAMPOS
Chefe de Divisão de Licitação e Contratação

1. Ciente e de acordo.
2. Encaminhe-se os autos à Coordenação Geral de Aquisições para ciência e decisão do Recurso Administrativo em pauta.

WESLEY JOSÉ GADÊLHA BEIER
Coordenador de Gestão de Licitações

1. Conhecer das razões recursais da empresa **XCMG BRASIL INDUSTRIA LTDA** inscrita no CNPJ 14.707.364/0001-10, para no mérito **NEGAR-LHE** provimento julgando seus pedidos **IMPROCEDENTES**, considerando a instrução processual, a manifestação da Equipe de Planejamento da Contratação e a Decisão de não procedência do Pregoeiro, com fulcro no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 (Processo 21000.021755/2023-12, Relatório SELIC-CGAQ SEI 35707618).
2. Restituam-se os autos ao Serviço de Licitações e Contratações, para instrução processual necessário ao deslinde do feito.

ROBERTA BORGES RIBEIRO DE SOUZA
Coordenadora-Geral de Aquisições



Documento assinado eletronicamente por **DANYLLO WILKERSON PORTILHO DE ABREU MACIEL, Pregoeiro(a)**, em 05/06/2024, às 15:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **LINDOMAR CALDEIRA EVANGELISTA, Chefe de Serviços**, em 05/06/2024, às 16:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS BEZERRA CAMPOS, Chefe de Divisão**, em 05/06/2024, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **WESLEY JOSE GADELHA BEIER, Coordenador**, em 05/06/2024, às 16:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTA BORGES RIBEIRO DE SOUZA, Coordenadora-Geral**, em 05/06/2024, às 20:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º,§ 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:

https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

, informando o código verificador **35707618** e o código CRC **1D6A8A95**.