

SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANAEDUCAÇÃO

PROCURADORIA JURÍDICA

PROTOCOLO Nº 21.827.366-1

PARECER JURÍDICO Nº 46/2024

Ementa: Pregão eletrônico nº 10/2024. Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Intercâmbio no Chile para Formação Continuada de Diretores Escolares para atender ao programa “Ganhando o Mundo Diretor”. Fase Recursal. Registro Válido no CADASTUR. Improvimento dos recursos. Possibilidade de adjudicação e homologação do certame pela autoridade competente.

RELATÓRIO:

O presente protocolado em análise decorre da licitação na modalidade Pregão Eletrônico para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Intercâmbio para Formação Continuada de Diretores Escolares a fim de atender ao programa “Ganhando o Mundo Diretor”.

A sessão pública ocorreu em 04 de junho de 2024, onde restou vencedora a empresa LOVEEDU ASSESSORIA E SERVICOS EDUCACIONAIS, CULTURAIS E DIGITAIS LTDA.

Contudo, após as diligências realizadas, a empresa LOVEEDU ASSESSORIA E SERVIÇOS EDUCACIONAIS foi INABILITADA, haja vista que não foi possível atestar a efetiva capacidade da empresa em prestar os serviços objeto da contratação (fls. 347/354).

Em 19 de junho, a segunda colocada no certame: a empresa TRAVELMATE INTERCAMBIO & TURISMO FRANCHISING LTDA, foi declarada vencedora e apresentou todos os documentos pertinentes a sua habilitação (fls. 355/385).

O protocolo foi encaminhado, através do Despacho PREDUC/DAF/CPL nº 1135/2024 a esta Procuradoria Jurídica para análise e parecer jurídico.

É o breve relato.

NATUREZA OPINATIVA DO PARECER JURÍDICO:

Preliminarmente, insta salientar que esta Procuradoria Jurídica realiza aferição do objeto trazido à análise sobre o prisma estritamente jurídico, circunscrevendo-se tão somente à verificação do preenchimento dos requisitos legais, por meio de conferência da existência dos elementos mínimos definidos pela legislação de regência.

Nesse sentido, é de relevo destacar que a presente análise não adentra no mérito do ato administrativo, assim como não examina aspectos de natureza eminentemente técnica ou gerencial, ante a ausência de competência funcional e de *expertise* deste órgão jurídico para perquirir a valoração da conveniência e da oportunidade que embasam as escolhas do gestor.

MÉRITO:

DA FASE RECURSAL:

Os artigos 22 e 23, da Resolução nº 06/2023 que instituiu o RLC/PREDUC -Regulamento de Licitações e Contratos do PARANAEDUCAÇÃO, preveem a possibilidade de recurso, nos seguintes termos:

2

Art. 22. Dos resultados da fase de julgamento das propostas e de habilitação caberão recursos fundamentados e por escrito, dirigidos à autoridade competente indicada no instrumento convocatório, por intermédio da comissão de licitação, pelo licitante que se julgar prejudicado, no prazo de:

I – 3 (três) dias úteis, na modalidade pregão;

II – 5 (cinco) dias úteis, nas demais modalidades.

§1º Na modalidade pregão só caberá recurso da decisão que declarar o licitante vencedor, salvo na hipótese da inversão prevista no artigo 16 vir a ser adotada, quando também caberá recurso da decisão que inabilitar o licitante.

§2º No pregão eletrônico o recurso deverá ser apresentado em campo próprio do sistema eletrônico.

§3º O licitante que puder vir a ter a sua situação efetivamente prejudicada em razão de recurso interposto, poderá sobre ele se manifestar no mesmo prazo recursal, que correrá da comunicação da interposição do recurso, salvo no caso de pregão eletrônico, que começará a fluir, automaticamente, do fim do prazo recursal.

Art. 23. Os recursos serão julgados pela autoridade competente, ou por quem esta delegar a competência, no prazo de até 10 (dez) dias úteis, contados da data final para sua interposição ou, quando for o caso, daquela prevista para a manifestação do §3º do art. 22.

Parágrafo único. O provimento de recursos pela autoridade competente somente invalidará os atos insuscetíveis de aproveitamento.

No caso, duas licitantes apresentaram recursos: a One Operadora de Viagens e Intercâmbio Ltda (mov. 62) e a Yes - Young Education Studies Intercambio Ltda (mov. 63).

A recorrente One Operadora de Viagens e Intercâmbio Ltda manifestou sua irresignação alegando, em suma, que:

“Os atestados apresentados pela empresa TRAVELMATE INTERCAMBIO & TURISMO FRANCHISING LTDA tratam claramente da prestação de serviços de Intercâmbio na modalidade High School não respeitando assim os requisitos de qualificação técnica nos seguintes quesitos:

- ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA na modalidade Cursos no Exterior e Formação Continuada de Professores/Diretores ou similar CONTRATAÇÃO DE EMPRESA com conhecimento na concreta gestão de atividades escolares, na modalidade Cursos no Exterior e Formação Continuada de Professores e/ou Diretores, e também conhecimento e relacionamento formal com instituições de ensino em Santiago”
- A arrematante TRAVELMATE INTERCAMBIO & TURISMO FRANCHISING LTDA apresentou Certificado emitido pelo Ministério do Turismo habilitando-a a atuar na atividade ‘Prestador Especializado em Segmentos Turísticos’”, de modo que “entre as atividades para as quais a empresa arrematante está habilitada a operar mediante o Ministério do Turismo não há correlação com o objeto do edital e considerando ainda que a mesma não possui permissão para operar com atividades de agência de turismo perante a Lei”.
- Alega a necessidade de “... se verificar e diligenciar tais números, pois ainda que o edital não previsse direito de preferência, os dados dão a entender que trata-se de uma provável obrigatoriedade de desenquadramento de EPP sendo portanto um indício de irregularidade na documentação Econômico Financeira”.

Já no recurso da empresa Yes – Young Educations Studies Intercambio Ltda alega-se que a vencedora TRAVELMATE INTERCAMBIO & TURISMO FRANCHISING LTDA não apresentou vínculo formal com qualquer instituição de ensino chilena, tampouco com a Universidade Diogo Portales, como previsto no cronograma do Paranaeducação, afirma-se, ainda, que há violação à qualificação técnica, prevista no item 7.1.5 do edital e item 4.1.2.1 do Termo de Referência, abaixo coladas:

7.1.5 HABILITAÇÃO TÉCNICA

- a) Demais documentos complementares relacionados no item 4.1.2 do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA.

4.1.1 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

4.1.2.1 Para que o referido Programa tenha êxito, é primordial a contratação de uma empresa especializada em intercâmbio com vasto conhecimento na concreta gestão de atividades escolares, na modalidade Cursos no Exterior e Formação Continuada de Professores e/ou Diretores; na viabilização de hospedagem que leve em consideração a logística adequada para a consecução das atividades; bem como conhecimento e relacionamento formal com instituições de ensino em Santiago, que possam atender, com qualidade, os diretores da rede pública estadual de ensino do Paraná.

4.1.2.2 É primordial, também, que a empresa especializada em intercâmbio possua sólida e comprovada experiência exitosa nos trâmites necessários para a consecução dos meios de embarques e desembarques (passagens aéreas/terrestres e traslados) tanto no Brasil como no exterior. Ou seja, que a empresa demonstre, objetivamente, uma ótima gestão de atos de administração de um número equivalente à quantidade de profissionais que participarão do programa ao mesmo tempo, com a promoção de todos os procedimentos necessários para o sucesso do intercâmbio objeto da contratação pretendida.

4.1.2.3 Para comprovar a qualificação técnica mínima requerida, as empresas interessadas deverão demonstrar a experiência em atividades de intermediação de intercâmbio na modalidade Cursos no Exterior e Formação Continuada de Professores/Diretores ou similar, mediante apresentação de atestado(s) relativo(s) a serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto desta contratação.

A empresa recorrida Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda em suas contrarrazões, por sua vez, sustentou a improcedência das razões recursais, sob os seguintes fundamentos:

“(...) a logística de viagem para diretores de escola ou para alunos do ensino médio é a mesma, envolve passagens aéreas, seguros, acomodações, enfim, tudo aquilo que faz parte não só do trabalho regular da empresa recorrida, quanto das demais proponentes. Portanto, organizar a entrega de toda a logística e apresentação junto ao curso, bem como acomodação e demais obrigações envolvidas, seja para alunos de 15 anos ou para diretores de escolas adultos, requer a mesma expertise e igual esforço/entrega, na medida em que não é possível a desclassificação da proponente sob o argumento de que não detém capacidade técnica para tal entrega”.

“(...) o edital não determina uma obrigatoriedade de haver convênio ou relacionamento prévio da agência intermediadora vencedora com a universidade escolhida pela PARANAEDUCAÇÃO para ministrar o curso descrito na documentação, mas sim experiência comprovada atuando neste tipo de atividade.”

“(...) da necessidade de haver um contrato formal é justamente o êxito na licitação, algo que acontece somente agora, nesta etapa do processo, portanto, a partir de tal momento haveria a necessidade de prosseguir com os trâmites burocráticos necessários com a UPD a fim de viabilizar a organização e logística da entrega dos serviços contemplados em edital”. E que “Não consta, nos termos do edital, nenhuma

5

exigência de possuir contrato prévio com a instituição de ensino superior escolhida para o curso, pois somente será firmado contrato com a empresa que vier a ser homologada como vencedora na licitação.”

“(…) possui seu CNAE principal e os CNAEs secundários, ou seja, tem sua Classificação Nacional das Atividades Econômicas os quais correspondem à exigência dos termos do edital e seus anexos, não se podendo afastar a comprovação de tais exigências.”

“(…) a empresa recorrida não está irregular quanto ao seu enquadramento perante a Receita Federal, já que conforme estipula a Lei Complementar 123/06, o limite para enquadramento disposto é de R\$ 4.800.000,00, dentro do realizado e declarado no exercício anterior, conforme plenamente visível dos demonstrativos fiscais que acompanharam a proposta e documentação da proponente, ora recorrida”.

“(…) diante a particularidade do modelo de negócio, na atuação de intermediação, há de se registrar todo valor proveniente de recebimento de clientes, sendo esses a receita, advindo da sua prestação de serviço e o restante, proveniente de valores recebidos ou a receber de clientes que será ou serão repassados a terceiros, inclusive como se dará no caso em debate, para realização do intercâmbio a ser executado em prol do órgão governamental licitante.”

Com relação aos itens 7.1.5 do Edital e 4.1.2.1 do Termo de Referência, que tratam da qualificação técnica, cumpre esclarecer que a empresa vencedora Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda apresentou 2 (dois) atestados de capacidade técnica (fls. 380/381).

A fim de confirmar a efetiva prestação de serviços, a Diretoria Técnica através do Despacho nº 693/2024 (fls. 392/396) solicitou que fosse realizada diligência junto à Escola Internacional de Florianópolis, onde restou demonstrada a comprovação da qualificação técnica, nos moldes exigidos no instrumento convocatório (fl. 398 e 401).

Frise-se que a diligência não se trata de mera faculdade ou direito da entidade, mas de verdadeiro dever-poder, posto que não existe discricionariedade para decidir fazê-la ou não, quando esta se mostrar necessária diante de dúvidas para sanear

possíveis erros, falhas, irregularidades, sob pena de descartar uma boa proposta e, conseqüentemente, acarretar prejuízo econômico para a coletividade.

Sendo assim, a Diretoria Técnica manifestou-se favorável a habilitação da empresa recorrida **Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda** (fl. 401).

A pregoeira também se manifesta no sentido de que foram cumpridos “os requisitos mínimos estabelecidos em edital, demonstrando-se ainda a capacidade técnica na prestação de serviços similares, ou seja, de serviços de intercâmbio, **entende-se que não merecem prosperar as alegações das empresas recorrentes quanto a este ponto** (fl. 471 - GRIFEI).

A empresa recorrente One Operadora De Viagens E Intercâmbio Ltda alega, também, o descumprimento do item 7.1.3 tópico b.4 do Edital:

b.4) Comprovação da boa situação financeira da empresa baseada nos seguintes índices:	
ÍNDICE DE SOLVÊNCIA (IS) =	$\frac{AT}{PC + ELP} \geq 1$
LIQUIDEZ CORRENTE (LC) =	$\frac{AC}{PC} \geq 1$
Onde:	AT = Ativo Total; PC = Passivo Circulante; ELP = Exigível a Longo Prazo; AC = Ativo Circulante.

No que se refere a esse item a recorrida Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda apresentou os seguintes índices:

<u>Indicadores Econômicos Financeiros</u>	
31/12/2023	
TravelMate Intercâmbio e Turismo Franchising LTDA CNPJ – 05.138.734/0001-55 Alameda Doutor Carlos de Carvalho, 1181. Batel. Curitiba/PR. CEP: 80.730-200.	
INDICE DE SOLVÊNCIA = 1,06	
Ativo	R\$ 15.785.780,77
Passivo Circulante	R\$ 13.598.024,32
Exigível Longo Prazo	R\$ 1.250.000,00
A Empresa dispõe de R\$ 1,06 ativo para cada R\$ 1,00 de dívida.	
LIQUIDEZ CORRENTE = 1,13	
Ativo Circulante	R\$ 15.349.177,69
Passivo Circulante	R\$ 13.598.024,32

Com isso, acertadamente, a pregoeira afirma que tais alegações são “especulações que sequer é possível antever que se concretizarão. Desse modo, cumpridos os requisitos estabelecidos em edital, não se faz possível a análise com base em fatores não previstos no instrumento convocatório, **não sendo procedente, no entendimento desta Pregoeira, as alegações também com relação a este ponto**” (fl. 472 - GRIFEI).

Sendo assim, a pregoeira entende que a empresa recorrida Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda demonstrou indicadores econômicos compatíveis com o exigido em Edital.

DA APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADO NO CADASTUR

O último ponto constante em ambos os recursos diz respeito à exigência de certificado no CADASTUR.

Note-se que a exigência de apresentação de certificado válido no CADASTUR, vinculado no Ministério do Turismo, está prevista item 4.1.2.7 do Anexo I do Edital, qual seja:

4.1.2.7 A empresa deverá apresentar certificado de registro válido no CADASTUR, vinculado ao Ministério do Turismo.

Na fase de habilitação, a empresa vencedora Travelmate apresentou o certificado de fl. 382:



A empresa recorrida TRAVELMATE INTERCAMBIO & TURISMO FRANCHISING LTDA apresentou em suas contrarrazões de recurso *prints* do registro junto ao CADASTUR.

Em sede de diligências, solicitou-se, via e-mail, a apresentação dos documentos originais indicados, e recebeu como resposta que as imagens se referiam ao registro junto ao CADASTUR.

Diante da resposta apresentada, foi realizada mais uma diligência, via contato telefônico, junto à Coordenadoria de Qualificação do Turismo Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (fl. 473), onde foi informado:

*“Por meio da Sra. Cleusa Maria Markowicz, fomos informados de que o cadastro vigente da TRAVELMATE INTERCAMBIO & TURISMO FRANCHISING LTDA. para o CNPJ participante da licitação (05.138.734/0001-55), **somente a habilitava, de fato, para a prestação de serviços do segmento turístico, não conferindo autorização para atuação como agência de viagens/turismo**”. (GRIFEI)*

A Comissão de Licitação junta diversos *prints* de pesquisas realizadas junto ao CADASTUR, demonstrando que se tratam de segmentos de atuação distintos ao de agência de viagens/turismo (fls. 473/474).

Ato contínuo, a Comissão de Licitação, após a coleta dessas informações, solicitou mais um esclarecimento à empresa recorrida Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda, que em resposta anexou um novo registro junto ao CADASTUR, especificamente como agência de turismo, mas com validade a partir de 01/07/2024. Veja-se:



Cadastur
Fazendo o turismo legal.
CERTIFICADO

Atividade: Agência de Turismo

Nome do prestador: TRAVELMATE INTERCAMBIO E TURISMO FRANCHISING LTDA.

Número do cadastro: 05.138.734/0001-55

Consulte a autenticidade: [QR Code]

Data de validade: 01/07/2024 a 01/07/2026

Secretário Nacional de Desenvolvimento e Competitividade do Turismo
Ministério do Turismo
Governo Federal

Emitido no dia 01/07/2024 11:28:40 (data e hora de Brasília). A autenticidade de Certificado e as informações de cadastro podem ser verificadas por meio do Código QR ou pelo site www.cadastur.turismo.gov.br.

Pois bem.

O Edital não impõe que seja apresentado CNAE específico de agência de turismo para a prestação de serviços, e vale ressaltar que a empresa recorrida já prestou serviço de intercâmbio para esta entidade.

Como bem trazido pela Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda nas suas contrarrazões de recurso (fl. 445):

*“(...) possui seu CNAE principal e os CNAEs secundários, ou seja, tem sua Classificação Nacional das Atividades Econômicas **os quais correspondem à exigência dos termos do edital e seus anexos**, não se podendo afastar a comprovação de tais exigências.”*

(...) novamente tendo por base a consulta ao CNAE se pode divisar que a recorrida é sim uma agência de turismo, tanto que seu CNAE secundário assim demonstra, de acordo com o documento consulta ao CADASTUR do Ministério do Turismo indica que tem ela três configurações, a saber:

- CNAE Principal: ATIVIDADES DE APOIO À EDUCAÇÃO, EXCETO CAIXAS ESCOLARES; Descrição: prestador especializado em segmentos turísticos;*
- CNAE Secundário: AGÊNCIA DE VIAGEM; Descrição: agência de turismo;*
- CNAE Secundário: OPERADORES TURÍSTICOS; agência de turismo.*

Certo que a licitação é um procedimento formal, que vincula tanto o administrador a seguir à normas legais, como o particular/ licitante a obedecer as exigências do instrumento convocatório.

A formalização do procedimento traduz a necessidade de conferir isonomia aos participantes e impessoalidade ao administrador, sendo vedado qualquer comportamento que infrinja tais princípios, postulados da licitação.

Sendo que Hely Lopes Meirelles, ao tratar dos princípios da licitação, ressalta o seguinte:

*“Procedimento formal, entretanto, não se confunde com **“formalismo”**, que se caracteriza por exigências inúteis e desnecessárias. Por isso mesmo, não se anula o procedimento diante de meras omissões ou irregularidades formais na documentação ou nas propostas desde que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes. (...)*

*Isso não significa que o **princípio de vinculação ao edital** seja “absoluto” a ponto de obstar à Administração ou ao próprio Judiciário interpretá-lo, inclusive à luz do **princípio da razoabilidade**, para*

melhor aferir seu sentido e compreendê-lo, impedindo que o rigor excessivo venha a afastar da licitação possíveis proponentes e prejudicar uma das suas finalidades, mas tomando-se o cuidado para não haver quebra dos princípios legais ou constitucionais, como o da legalidade estrita. O importante é que o formalismo no procedimento não desclassifique propostas “eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes” (STJ, 1ª Seç., MS 5.418). (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito. São Paulo: Malheiros. 2015, p. 276, GRIFEI).

A doutrina e a jurisprudência repudiam o rigorismo formal e homenageiam as decisões administrativas que afastam a inabilitação e a desclassificação de licitantes por fatos irrelevantes, que não afetem a objetividade e a efetividade de suas propostas, e nem os coloquem em posição vantajosa em relação aos demais participantes.

Nesse sentido, a empresa recorrida Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda anexou um novo registro junto ao CADASTUR, especificamente como agência de turismo, com validade a partir de 01/07/2024, contudo, a mesma já possuía em um de seus CNAEs tal registro, exatamente como exigido no item 4.1.2.7 do Anexo I do Edital. Registro este que foi juntado e apresentado na fase de habilitação.

Há que se ressaltar, que é admissível a juntada posterior de documento desde que seu conteúdo se refira à condição preexistente, que se adequa perfeitamente ao caso em análise em que a recorrida já possuía o CNAE de agência de turismo.

De acordo com o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues do Tribunal de Contas da União:

“(…) admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). - Acórdão 1.211/21 – Plenário do TCU.

Assim, após a análise de todos os questionamentos trazidos nos recursos, com base no instrumento convocatório, que lei é interna deste certame, e na aplicação dos princípios constitucionais afetos à matéria, em especial o da razoabilidade e do interesse público, tem-se que, do **ponto de vista estritamente jurídico**, e considerando

todas as informações constantes no presente protocolo, resta demonstrado que a empresa Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda cumpriu todos os requisitos previstos em Edital.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, **opina-se pelo indeferimento dos recursos interpostos** e pela manutenção da decisão que julgou vencedora a empresa Travelmate Intercambio & Turismo Franchising Ltda.

Encaminhe-se o feito à Comissão de Licitação para que tenha ciência deste parecer jurídico e remeta os autos à Autoridade competente, o Sr. Superintendente, para que ele, se for o caso, adjudique o objeto e homologue o certame.

É o parecer.

Curitiba, *datado eletronicamente.*

Assinado Eletronicamente

Viviane Vaz Vieira Kanayama

Procuradora Jurídica

Decreto Estadual nº 970/2023



ePROTOCOLO



Documento: **218273661Parecer46RECURSOGANHANDOMUNDODIRETOR.pdf**.

Assinatura Simples realizada por: **Viviane Vaz Vieira Kanayama (XXX.391.399-XX)** em 05/07/2024 17:29 Local: PREDUC/PROCJ.

Inserido ao protocolo **21.827.366-1** por: **Viviane Vaz Vieira Kanayama** em: 05/07/2024 17:29.



Documento assinado nos termos do Art. 38 do Decreto Estadual nº 7304/2021.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarDocumento> com o código:
c08acdf3e8a4643f9a7af751dcc2a962.