

## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

### TOMADA DE PREÇOS Nº TP 2022.27.06.01

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE MANUTENÇÃO E PEQUENOS REPAROS DO CSF DR. MANOEL CARNEIRO DE FRANÇA E DO CSF DR. RAIMUNDO GOMES, NA SEDE DO MUNICÍPIO, JUNTO À SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE COREAÚ/CE.

#### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso(s) interposto(s) pela(s) empresa(s) **ARANDELA EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ: 08.671.297/0001-29** por meio de peticionamento encaminhamento via e-mail ou presencialmente.

#### 2. DO RECURSO ADMINISTRATIVO

2.1. Recurso administrativo, em sentido amplo, é expressão que designa os meios postos à disposição dos administrados para requerer que a Administração reveja seus atos. A fase recursal do procedimento licitatório tem como fundamento o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do art. 5º da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

**LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;**

2.2. Ademais, assim dispõe a Lei nº 8.666/93:

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

**a) habilitação ou inabilitação do licitante;**

- b) julgamento das propostas;
- c) anulação ou revogação da licitação;
- d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei;
- f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;

2.3. Apresentadas as razões recursais, a Comissão poderá adotar as seguintes posturas:

- 1) conhecer do recurso (juízo positivo de admissibilidade) e, no mérito, acolhê-lo, realizando um juízo de retratação e, desse modo, reconsiderando sua decisão e revendo seus próprios atos;
- 2) não conhecer do recurso (juízo negativo de admissibilidade), em razão da ausência de algum requisito de admissibilidade recursal;
- 3) conhecer do recurso (juízo positivo de admissibilidade) e manter a sua decisão, devendo prestar as devidas informações à autoridade competente para o efetivo julgamento do recurso.

2.4. Os pressupostos recursais da licitação pública são aqueles requisitos que devem ser preenchidos sob pena de nem sequer serem conhecidos pela Administração. Assim se manifestou o Tribunal de Contas da União:

**Para que o recurso seja conhecido, todos os requisitos de admissibilidade devem estar preenchidos cumulativamente. A ausência de qualquer um deles obsta o processamento do recurso - Acórdão 214/2017 - Plenário.**

2.5. Ou seja, são requisitos de admissibilidade recursal:

- 2.5.1. **Sucumbência:** somente aquele que não logrou êxito em habilitar-se no certame é que atende a esse pressuposto;
- 2.5.2. **Tempestividade:** a apresentação do recurso deve se dar no prazo previsto no Edital;
- 2.5.3. **Legitimidade:** esse pressuposto só existe quando a parte que interpuser o recurso for a parte sucumbente;
- 2.5.4. **Interesse:** esse requisito se traduz no binômio necessidade/utilidade, sendo necessário quando não houver outro meio de provocar a modificação do ato recorrido e útil quando o recurso ver o condão de proporcionar situação mais vantajosa do que aquela que está sendo questionada;
- 2.5.5. **Motivação:** exposição objetiva do conteúdo da irrisignação do interessado em relação ao ato decisório.

### 3. DA ANÁLISE DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

- 3.1. Após essa breve explanação, passa-se a análise dos pressupostos de admissibilidade do recurso em tela:
- 3.2. Da Legitimidade/sucumbência: Atendido, uma vez que o interessado participou do certame;
- 3.3. Da Competência: Atendido, vez que foi observado o endereçamento para autoridade condutora do certame;
- 3.4. Do Interesse: Atendido, posto que o ato decisório - Habilitação - prejudicou sua posição no certame, haja vista que os recorrentes participaram do certame;
- 3.5. Da Motivação: Atendido, haja vista que o conteúdo da petição tem relação com o ato decisório - Habilitação;
- 3.6. Da Tempestividade: Atendido, vez que o pedido foi apresentado no prazo legal estabelecido.

### 4. DAS RAZÕES RECURSAIS E DAS CONTRARRAZÕES

- 4.1. **ARANDELA EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ: 08.671.297/0001-29.** (recurso).

A recorrente alega, destacadamente que *"O ENGENHEIRO FISCAL DA OBRA, devidamente cadastrado no órgão de atuação e contratado pela empresa contratante, emitiu o laudo técnico de realização do serviço. O CREA, órgão responsável, admitiu o CAT nos moldes dos seus regramentos, logo, o mesmo é válido da maneira que se encontra, somente esse órgão tem CAPACIDADE para analisar o laudo técnico e se esse está em conformidade ou não e não a comissão licitatória. Assim, caso a comissão entenda por haver algum erro no CAT que essa abra diligência ao órgão que emitiu e não prejudique a empresa detentora. Ademais, a legislação é CLARA que o atestado serve para comprova a execução e a capacidade da empresa de cumprir o contrato, logo, a extrapolação dessa análise, bem como o FORMALISMO EXARCEBADO não deve ser adotado nas licitações públicas vez que aqui se busca a proposta mais vantajosa para a Administração, independente da instrumentalidade das formas."*

Finaliza requerendo: *o provimento deste recurso, devendo a presente comissão julgadora reformar a decisão de INABILITAÇÃO da recorrente, vez que a empresa possui a aptidão técnica, conforme demonstrado acima, e encontra-se em estrito cumprimento do edital da concorrência pública, momento em que deverá ser devidamente HABILITADA e que sua proposta de preço seja analisada.*

## 5. DA ANÁLISE DO RECURSO

5.1. É sabido que a finalidade principal de um certame licitatório é a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, evitando uma contratação irregular e temerária, propensa a causar prejuízo ao erário. Esse certame é fundamentado na Lei 8.666/93 de 21 de junho de 1993 e suas sucessivas alterações posteriores, Lei Complementar 123/2006 – Lei Geral da Microempresa, Lei 147/2014, e legislação correlata, que trazem em seu bojo uma relação de documentos que o Administrador Público exige do licitante proponente quando da efetiva participação no certame, evitando assim uma contratação frustrada.

5.2. Para tanto, a lei determina que o licitante demonstre à Administração Pública, através da prova documental, a sua habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômica- financeira e a regularidade fiscal. Obedecendo estes, a contratação encontra-se coberta de legalidade, estando a administração pública ciente das condições do futuro contratado.

5.3. Portanto, ao decidir participar do certame, a recorrente já estavam cientes das suas condições e exigências.

5.4. Na sessão de análise das documentações de habilitação referido certame, a recorrente foi considerada inabilitada, por não atendimento das exigências no tocante à qualificação técnica – atestado técnico-operacional - conforme resume-se abaixo no seguinte trecho extraído da Ata:

|   |   |   |
|---|---|---|
| 7 | ARANDELA EMPREENDIMENTOS LTDA<br>CNPJ: 08.671.297/0001-29 | Apresentou todos os atestados de capacidade técnica operacional em desconformidade com o Art. 30, II da Lei 8.666/93 e com o Subitem 3.4.3.1 do edital, uma vez estar assinado apenas pelo engenheiro, que por sua vez só tem competência para atestar quanto aos aspectos técnicos da execução, não estando apto a atestar a boa qualidade da relação contratual e cumprimento das obrigações firmadas entre empresário e empresa contratada. Nesse contexto, em conformidade com a legislação pátria e as posições jurisprudenciais adotadas pelos órgãos de controle externo, somente é possível tal atestado cumprir com os requisitos de qualificação técnico-profissional. Assim caracterizando pecha insanável nos documentos de habilitação da licitante. (Nos Termos do Recurso Especial Nº 144750/SP-STJ, AC 201051010015416-RJ-TRF2) |
|---|---|---|

5.5. Inicialmente, vale trazer à baila o que dispõe o art. 30, II da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

II - **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

5.6. Do texto legal, extraímos o entendimento da apresentação do atestado de capacidade técnico-operacional, ao qual vale ressaltar os entendimentos emanados pelas cortes de contas do país, vejamos:

### SÚMULA Nº 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.

#### SÚMULA Nº 24 – TCE-SP

Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos **POR PESSOAS JURÍDICAS de direito público ou privado**, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado. (Grifo nosso)

5.7. O Tribunal de Contas da União – TCU já esclareceu, no Acórdão nº 1.332/2006, que a qualificação técnica abrange tanto a **experiência empresarial** quanto a **experiência dos profissionais** que irão executar o serviço. A capacidade técnico-operacional abrange os atributos próprios da empresa desenvolvidos a partir do desempenho da atividade empresarial com a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade de pessoas.

5.8. Fica evidente, portanto, que o recorrente se equivocou na interpretação da exigência editalícia, sendo esta, plenamente legal, tratando-se de capacidade técnico-operacional da licitante, não se confundindo, portanto, o item 7.3.3.1 com capacidade técnico-profissional, exigência esta (profissional) tratada no item 7.3.3.3.

5.9. Resta claro que o edital exigiu dois tipos de capacidade técnica: a operacional, da empresa, e a profissional, do responsável ou dos responsáveis técnicos.

5.10. Sobre isso, assim se pronuncia o TCU:

#### Acórdão 361/2017 – Plenário | Ministro Vital do Rego

É obrigatório o estabelecimento de parâmetros objetivos para análise da comprovação (atestados de capacidade técnico-operacional) de que a licitante já tenha prestado serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993). 1.1. "Quando em procedimento licitatório, exige-se comprovação, em nome da empresa, não está violado o art. 30, § 1º, II, da Lei 8.666/93. É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade eficiência, objetivando, não só garantir a segurança jurídica do contrato, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações, máxime em se tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que importa

que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção pedra de toque do ato administrativo — a lei -, mas com dispositivos que busquem resguardar a administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa. Recurso provido." (Fonte: STJ. 1ª Turma. RESP nº 144750/SP. Registro nº 199700582450. DJ 25 set 2000. p. 00068, obtido junto ao Vade-mécum de Licitações e Contratos, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, volume 8, 4ª tiragem) (grifos nossos)

5.11. Por oportuno, é bom de ver a balizada doutrina do mestre Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

"Ao asseverar que a expressão "qualificação técnica" tem grande amplitude de significado, e continua, **é evidente ser impossível eliminar o risco de a pessoa contratada revelar-se incapaz tecnicamente de executar a prestação devida.** Ao estabelecer certas exigências, a Administração busca reduzir esse risco. Configura-se uma presunção: a comprovação da qualificação técnica, na fase de habilitação, induz que o sujeito, se contratado, disporá de grande probabilidade de **executar satisfatoriamente as prestações devidas.** Ou, mais precisamente, a ausência dos requisitos de capacitação técnica, evidenciada na fase de habilitação, faz presumir que o interessado provavelmente não lograria cumprir satisfatoriamente as prestações necessárias à satisfação do interesse público. A fixação das exigências de qualificação técnica é muito relevante. Não se pode fazer em termos puramente teóricos ou burocráticos. A relação de encargos tem de cumprir a função que justifica sua instituição" Editora Dialética, 6ª Ed., São Paulo, 1999.

5.12. Nessa esteira de entendimento, é claro que a verificação quanto à qualificação técnica do licitante não pode se limitar à simples exigência e recebimento de atestados, sem que se haja efetivamente comprovada tal qualificação. Por essas razões, tanto a norma de regência, como o edital do certame, reportam-se à necessidade de compatibilidade dos atestados fornecidos com o objeto da licitação, sendo, pois, necessária a descrição detalhada dos serviços prestados, bem como a indicação das quantidades e prazos, a fim de permitir a aferição dessa compatibilidade.

5.13. No mesmo sentido é a jurisprudência do e. Superior Tribunal de Justiça ao decidir, verbis:

1.1. "Quando em procedimento licitatório, exige-se comprovação, **em nome da empresa, não está violado o art. 30, § 1º, II, da Lei 8.666/93.** É de vital importância, no trato da coisa pública, a permanente perseguição ao binômio qualidade **eficiência**, objetivando, não só garantir a **segurança jurídica do contrato**, mas também a consideração de certos fatores que integram a finalidade das licitações, máxime em se tratando daquelas de grande complexidade e de vulto financeiro tamanho que importa que imponha ao administrador a elaboração de dispositivos, sempre em atenção pedra de toque do ato administrativo — a lei -, mas com dispositivos que busquem **resguardar a administração de aventureiros ou de licitantes de competência estrutural, administrativa e organizacional duvidosa.** Recurso provido." (Fonte: STJ. 1ª Turma. RESP nº 144750/SP. Registro nº 199700582450. DJ 25

set 2000. p. 00068, obtido junto ao Vade-mécum de Licitações e Contratos, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, volume 8, 4a tiragem) (os grifos não são do original)

5.14. Veja-se, também sobre o tema decisão proferida no âmbito do Tribunal Regional Federal Segunda Região, *in verbis*:

"TRF2 - APELAÇÃO CÍVEL AC 201051010015416 RJ 2010.51.01.001541... Data de Publicação: 04/02/2011 Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. INABILITAÇÃO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. Correta a decisão que denega a ordem quando a impetrante, inabilitada no certame licitatório, não comprova a aptidão técnica. O artigo 30, I da Lei nº 8.666 /1993 prevê que a comprovação da capacitação técnica será compatível em "características, quantidades e prazos com o objeto da licitação". E os atestados de capacitação apresentados pela impetrante eram de serviços alheio..."

5.15. Percebe-se daí que os atestados de capacidade técnica têm que ser compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Ora, como se aferir tal compatibilidade se os atestados fornecidos não fazem referência às características dos serviços prestados, nem do rol de atividades envolvidas nesta prestação.

5.16. Por fim, merece destaque a decisão no AMS 45.487, proferida pela Quinta Turma do TRF 2ª Região (Publicação no DJU de 30/1/2003, página 162), mencionada na análise da 3ª SECEX transcrita no Relatório precedente, em cuja ementa ficou consignado entendimento análogo ao que ora esposamos, conforme se depreende do excerto abaixo transcrito:

"A avaliação da comprovação de qualificação técnica deve ser feita com cautela, não se podendo excluir participantes por questões de mera formalidade, mas também não se devendo admitir no certame concorrentes que não tenham claramente atendido aos requisitos do edital."

5.17. Destarte, é necessário ressaltar as próprias disposições das certidões de acervo técnicas apresentadas – "A Certidão de Acervo Técnico (CAT) à qual o atestado está vinculado constituirá prova da capacidade TÉCNICO-PROFISSIONAL da pessoa jurídica...", senão vejamos:

|   |   |
|---|---|
| <b>Certidão de Acervo Técnico nº 240703/2021</b><br>19/07/2021, 14:01<br>bDcAY  |   |
| A Certidão de Acervo Técnico (CAT) à qual o atestado está vinculado constituirá prova de capacidade técnico-profissional de pessoa jurídica somente se o responsável técnico indicado estiver ou venha a ser integrado ao seu quadro técnico por meio de declaração entregue no momento da habilitação ou da entrega das propostas. | Esta certidão perderá a validade, caso ocorra qualquer alteração posterior dos elementos cadastrais nela contidos.<br>A autenticidade desta Certidão pode ser verificada em: <a href="http://crea-ce.sitac.com.br/publico/">http://crea-ce.sitac.com.br/publico/</a> , com a chave: bDcAY |

5.18. Ora, se o próprio documento emitido pelo CREA e apresentado pela recorrente junto à comissão de licitação, afirma que tal documento somente tem valor para fins de qualificação técnico-profissional, resta comprovado com clareza solar o não atendimento ao edital quanto à qualificação técnico-operacional.

5.19. Destarte, há de se frisar ainda que, tal pecha insanável, se dá ao fato que atuação empresarial nas avenças públicas vai bem além de simplesmente executar os serviços de forma satisfatória, como por exemplo cumprimento dos prazos previstos, não incidência de falhas comprometedoras durante à execução, entre outros.

5.20. Nesse contexto, com o advento da Lei 14.133/21 – nova lei de licitações e contratos – que traz em seu texto a boa gestão dos recursos públicos, bem como incorporou a jurisprudência dominante dos tribunais superiores e corte de contas, dispõe claramente sobre os documentos aqui comentados, conforme exposto em seu art. 88, § 3º e 4º, *in verbis*:

[...]

§ 3º A atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, **que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual, baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada.**

§ 4º A anotação do cumprimento de obrigações pelo contratado, de que trata o § 3º deste artigo, será condicionada à implantação e à regulamentação do cadastro de **atesto de cumprimento de obrigações, apto à realização do registro de forma objetiva, em atendimento aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da isonomia, da publicidade e da transparência, de modo a possibilitar a implementação de medidas de incentivo aos licitantes que possuem ótimo desempenho anotado em seu registro cadastral.**

5.21. Logo, resta mais uma vez amplamente demonstrado que o mero atesto do engenheiro civil que a empresa executou a obra e/ou serviço de engenharia, não tem condão de comprovar os requisitos de qualificação técnico-operacional, uma vez ser restrito a aspectos técnicos da execução contratual, e as avenças públicas por natureza envolvem vários aspectos adicionais que o responsável técnico não possui competência e muito menos obrigatoriedade, para avaliar e atestar.

5.22. Sobre o tema, colacionamos a lição do mestre Jessé Torres Pereira Júnior:

"A qualificação técnica da pessoa jurídica resulta do seu **conjunto de recursos organizacionais e humanos.** Tanto que o inciso II do art. 30, cuida, em sua primeira parte, de elementos organizacionais, deixando para segunda parte a referência ao pessoal. (...) Por conseguinte, o edital pode e deve estabelecer as exigências, por meio de atestados, que sejam suficientes para que a Comissão Julgadora verifique se cada licitante dispõe daquele conjunto de recursos, sob pena de inabilitação. As restrições lançadas na parte final do inciso I do § 1º **REFEREM-SE À EXPERIENCIA PASSADA DOS PROFISSIONAIS, PESSOAS FÍSICAS E. NÃO DA EMPRESA, PESSOA JURÍDICA**" (Grifo nosso.)

5.23. Esta comissão não entende "haver algum erro 'no' CAT" como insinua a recorrente recomendando para tal abertura de diligência junto ao CREA. Em nenhum momento se duvidou a lisura da CAT apresentada pela recorrente. O que motivou a inabilitação da recorrente foi a questão dos serviços elencados no Laudo Técnico ser atestados por um Engenheiro, **PESSOA FÍSICA**, e não pela empresa contratante, **PESSOA JURÍDICA (mesmo que em nome de um sócio)**.

5.23. De fato "somente este órgão (CREA) tem CAPACIDADE para analisar o laudo técnico e se esse está em conformidade ou não e não a comissão licitatória", mas a Comissão possui obrigação de certificar-se de elementos mínimos, exigidos em lei, suficientes para garantir uma boa execução contratual, ou seja, *in casu*, que a contratação pretérita tem sido devidamente aceita e atestada em todos os seus quesitos e não somente na parte técnica de seu profissional executor.

5.24. Pelo que se sabe tecnicamente, para fins de averbação na CAT, o CREA exige Laudo Técnico assinado por engenheiro (Pessoa Física). Porém, a lei de licitações exige como já mencionado (Art. 30), em diversas jurisprudências e até na Nova Lei de Licitações, que para fins de participação em licitações públicas a Qualificação Técnica (tanto Operacional quanto Profissional) deve ser atestado por PESSOA JURÍDICA, independentemente de ser de Direito Público ou Privado (ao mínimo devesse ser assinado no Laudo pelo engenheiro e pela Pessoa Jurídica Contratante).

5.25. Portanto, os recursos apresentados, não trouxeram nada de substancial que pudesse alterar o julgamento proferido inicialmente, nem mesmo nenhum anexo jurisprudencial que sustente a ilegalidade da decisão desta comissão, permanecendo inabilitadas.

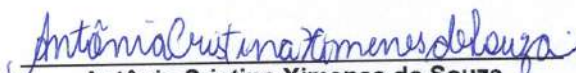
## 6. DA DECISÃO

6.1. Pelo exposto, decidimos **CONHECER** o Recurso interposto, pelas licitante **ARANDELA EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ: 08.671.297/0001-29**, para no **MÉRITO**, julgar-lhes tempestivos, porém **IMPROCEDENTES**, mantendo-se sua respectiva inabilitação.

6.2. Encaminhar os autos à autoridade superior.

Coreaú-CE, 16 de agosto de 2022.

  
Francisco Antônio Araújo  
Presidente da CPL

  
Antônia Cristina Ximenes de Souza  
Membro da CPL

  
Mariana Ximenes Cristino  
Membro da CPL