



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Pederneiras, 03 de setembro de 2021.

Processo: Pregão Eletrônico nº 90/2021

Objeto: Regularização fundiária de distritos industriais.

Assunto: Recurso Administrativo.

Impetrantes: SUM-IP Serviços de Infraestrutura Ltda. Ferrari Topografia Ltda. Ricardo Antônio de Souza Topografia e Construção.

Excelentíssima Senhora Prefeita:

Tratam-se de recursos administrativos interpostos pelas empresas SUM-IP Serviços de Infraestrutura Ltda (SUM-IP), Ferrari Topografia Ltda (FERRARI) e Ricardo Antônio de Souza Topografia e Construção (RICARDO), contra a decisão proferida em 09/08/2021 em relação à classificação e habilitação da empresa Sato Engenharia Ltda (SATO).

Em apertada síntese, as RECORRENTES insurgem-se contra a classificação e posterior habilitação da RECORRIDA, alegando que:

a) SUM-IP: descumpriu-se o edital ao apresentar proposta inicial identificada e maior que o limite do pretendido no certame, além da proposta final ser totalmente inexecutável, quando comparada a sua proposta inicial, e também por não seguir as regras do edital em relação à apresentação da documentação (apresentação de certidão fora do prazo, apresentação de certidão positiva de débito fiscal e não comprovar qualificação técnica conforme a exigência do edital);

b) FERRARI: não houve cumprimento do item 8.7.3, alínea “b” do edital, pois a empresa não comprovou a metragem necessária para atendimento do edital; e

c) RICARDO: não encontrou os documentos de habilitação disponíveis no sistema para visualização.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Em suas contrarrazões, a RECORRIDA, em linhas gerais, alega que inexistem ilicitudes e que a decisão inicial deve ser mantida integralmente, pois os documentos de habilitação atendem ao solicitado no edital e que o preço ofertado é perfeitamente exequível, podendo inclusive ser comprovado através de apresentação de planilha de custos. Aproveita, ainda, para citar os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, apontar eventuais falhas de interpretação e até mesmo de operação do sistema Comprasnet por parte dos seus concorrentes e elencar outras considerações pertinentes aos questionamentos.

Analisados os memoriais, passo a opinar:

DAS RAZÕES DE RECURSO DA FERRARI

A FERRARI, tanto na manifestação inicial quanto na apresentação das razões, alega que os documentos de habilitação da SATO não estão disponíveis para visualização e que precisa averiguá-los para dar andamento ao recurso.

Ocorre que os documentos encontram-se disponíveis para visualização desde o término da fase de lances, conforme já havia sido informado ao mesmo pelo Pregoeiro quando da aceitação da sua manifestação.

Tanto é verdade que os demais participantes acessaram os documentos para, inclusive, questioná-los, usando como prova os próprios memoriais que aqui estão sendo discutidos.

Ao que tudo indica, a FERRARI não possui o conhecimento necessário para a operação do sistema Comprasnet e não os localizou. Contudo, aproveito desde já para pontuar que, em momento algum, a FERRARI entrou em contato conosco para solicitar o envio dos documentos e nem mesmo pediu vistas do processo, razão pela qual entendemos que não há mérito algum em suas alegações para que possamos julgá-lo.

DA CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITOS MOBILIÁRIOS

A SUM-IP insurge-se contra o Pregoeiro em razão da aceitação da certidão positiva de débitos mobiliários apresentada pela SATO. A seu ver, trata-se de premissa da licitação a regularidade com o fisco, sendo que a não comprovação da situação regular deve acarretar na imediata inabilitação da licitante.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Porém, a SUM-IP parece não ter acompanhado apropriadamente o andamento da sessão, pois a aceitação da certidão positiva foi condicionada ao porte da empresa SATO e à legislação vigente quanto às ME/EPP. Vejamos o que foi exposto.

Foi informado no chat do sistema em 09/08/2021, às 10h46min, que:

“foi apresentada certidão POSITIVA no que diz respeito ao disposto na alínea ‘c’, subitem 8.7.2 do edital. Contudo, considerando que a empresa SATO declarou tratar-se de ME/EPP, será respeitado o disposto na alínea ‘g’, subitem 8.7.2 do edital, assegurando-se o prazo para regularização conforme os ditames legais”. (grifei)

Pois bem, eis os ditames legais, previstos na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, alterada pela Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014:

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§1º. Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal, será assegurado o prazo de 5 (cinco) dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado o vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para a regularização da documentação, pagamento ou parcelamento do débito e emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

Mesmo levando-se em conta a soberania do instrumento convocatório, uma vez que há previsão editalícia para abertura de prazo para regularização de documentos (item 8.7.2, alínea “g”), deve-se ressaltar também **que tal procedimento não é facultativo e tampouco objeto de interpretação do Pregoeiro, pois há obrigação LEGAL de fazê-lo.**

Portanto, entendo que não há nada que sustente o alegado pela SUM-IP, pois uma eventual inabilitação em decorrência dos fatos acima expostos caracterizar-se-ia manifestamente ILEGAL, pois afronta tanto ao edital quanto a própria legislação em vigor.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

DA IRREGULARIDADE DA PROVA DE INSCRIÇÃO MUNICIPAL

Alega a SUM-IP que o documento apresentado pela SATO como prova de inscrição municipal contraria a regra contida no item 8.8.1 do edital, onde as certidões deverão ser emitidas até 90 dias anteriores à data da apresentação das propostas, devendo a mesma ser inabilitada pela eventual falha.

No edital, o texto do item 8.8.1 diz que *“na hipótese de não constar prazo de validade nas certidões apresentadas, a Administração aceitará como válidas as expedidas até 90 (noventa) dias imediatamente anteriores à data de apresentação das propostas”*.

Entendemos que o teor contido no item 8.8.1 remete-se às certidões que provem a situação regular do licitante perante os órgãos públicos, não englobando os demais documentos de constituição ou de inscrição, pois tais documentos não classificam-se como certidões propriamente ditas, uma vez que possuem validade indeterminada ou validade condicionada à eventual interrupção, dissolução ou extinção da empresa.

Sendo assim, a prova de inscrição apresentada pela SATO refere-se ao cadastro original da empresa na Prefeitura Municipal de Piracicaba. Tal documento, somado à Certidão Positiva nº 23400/2021, emitida em 20/07/2021 pelo mesmo órgão, onde se lê que *“a empresa SATO ENGENHARIA LTDA, está registrada nesta Prefeitura (...) e Inscrição no Cadastro Mobiliário nº 637869 (...)”* supre plenamente o requisito estabelecido na alínea “b” do item 8.7.2 do edital, ficando comprovada a inscrição municipal regular da empresa.

Ademais, poderíamos inclusive imaginar que, caso o documento de inscrição estivesse “vencido”, seria possível ainda a abertura de prazo para a sua regularização, uma vez que o mesmo faz parte do rol de documentos de regularidade fiscal e a empresa SATO é ME/EPP, gozando dos benefícios de concessão de prazo estabelecidos pela lei nº 123/2006, conforme já esclarecido em linhas anteriores.

Portanto, não há que se falar em inabilitação da SATO pelo motivo apontado, pois restou-se comprovado o atendimento integral do estabelecido no edital do certame e, mesmo que houvesse restrição, a empresa possui direito à concessão de prazo para regularizá-la.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

DA IDENTIFICAÇÃO DO LICITANTE NA PROPOSTA INICIAL

Discorre ainda a SUM-IP que a SATO infringiu os itens 6.8 e 7.3 do edital do certame, pois apresentou proposta inicial totalmente identificada, em papel timbrado e assinada pelo responsável legal, razão pela qual deve ser desclassificada pelo ato.

Preliminarmente, mister destacarmos que o Comprasnet, utilizado para processamento desta licitação, foi configurado para cumprir plenamente o regulamento contido no Decreto Federal nº 10.024/2019. Tal informação é importante para, desde já, estabelecermos os momentos (ou fases) em que a documentação anexada torna-se visível aos participantes. Evidentemente, incluímos aí a proposta da empresa SATO, objeto da reclamação da SUM-IP.

O artigo 26 do decreto em questão, em seu §8º, estabelece que:

§8º. Os documentos que compõem a proposta e a habilitação do licitante melhor classificado somente serão disponibilizados para avaliação do pregoeiro e para acesso público após o encerramento do envio de lances.

Já quanto ao descumprimento dos itens 6.8 e 7.3 inicialmente apontados, é verdade que os referidos itens estabelecem que:

6.8. É vedada a identificação dos licitantes no sistema, nas fichas técnicas ou documentos em qualquer hipótese, antes do término da fase competitiva do pregão.

7.3. Também será desclassificada a proposta que identifique o licitante.

Contudo, nota-se, primeiramente, que há plena compatibilidade entre o texto do decreto e do edital: no item 6.8, é proibida a identificação ANTES do término da fase competitiva (ou etapa de lances), sendo que, após encerrada a competição, o sistema disponibiliza a identificação de todos os participantes e o acesso à documentação que foi anexada pelos mesmos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Ou seja: a proposta a que se refere a SUM-IP só pode ser visualizada após encerrada a fase competitiva, **sendo disponibilizada junto com os demais documentos de habilitação que, obviamente, identificam o participante.**

O que o edital quer dizer no item 6.8 (e no 7.3, como veremos adiante) é que o licitante não pode se identificar nos campos próprios do sistema, disponíveis para a inserção dos valores, das marcas e de observações, campos estes necessários para a participação na etapa de lances e onde deve ser preservado o sigilo de todos os envolvidos.

É ao que também se refere o item 7.3, que serve para reforçar o disposto no item 6.8.

O Capítulo 7 do edital traz orientações sobre a “ABERTURA DA SESSÃO, CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS E FORMULAÇÃO DE LANCES”. Trata-se de uma continuação do Capítulo anterior.

Vejamos o que diz, por exemplo, o item 7.8:

7.8. Iniciada a etapa competitiva, os licitantes deverão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico, sendo imediatamente informados do seu recebimento e do valor consignado no registro. (grifei)

Nota-se, portanto, que a informação contida no item 7.3 é preliminar à contida no item 7.8, que informa sobre o início da etapa competitiva, e possui razões efetivas de informar o licitante sobre a obrigatoriedade do envio de lances nos campos próprios do sistema e reiterar que a sua identificação ANTES da fase de lances não será permitida, sob pena de desclassificação.

Diante do exposto, entendemos que a SUM-IP equivocou-se na leitura do edital, confundindo-se com as fases que o pregão eletrônico possui, não havendo, portanto, motivação alguma para acatarmos o que está sendo pedido, qual seja a desclassificação da proposta da empresa SATO.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

DA APURAÇÃO DE PREÇO (IN)EXEQUÍVEL E DE VALOR EXCESSIVO

Segundo a SUM-IP, o Pregoeiro deveria ter recusado a proposta de R\$ 115.000,00 apresentada pela empresa SATO, pois a considera inexecutável, uma vez que a oferta inicial foi de R\$ 900.000,00 e não haveria garantia da execução por parte da recorrida diante de tamanho desconto. Afirma também que o próprio valor inicial de R\$ 900.000,00 é excessivo, afrontando o estimado no processo e, por esta razão, deveria ser desclassificado.

Solicita ainda que seja solicitada planilha de composição de custos para comprovação da exequibilidade da proposta.

Todavia, não há que considerar-se nenhuma das situações como motivadoras de suspeita ou mesmo de impeditivo para a aceitação da proposta da SATO.

Inicialmente, é importante destacar que o preço referencial estimado não possui divulgação prévia, ou seja, nenhum dos participantes tem conhecimento do valor orçado pela municipalidade, razão pela qual não se pode afirmar que determinado licitante apresentou, propositalmente, oferta inicial com valor superior ao de referência, pois este não é de seu conhecimento quando da formulação da sua proposta.

Ademais, todos os envolvidos em um pregão eletrônico sabem que a oferta inicial quase sempre é cadastrada com valor muito superior, uma vez que todos os licitantes terão oportunidade de ofertar lances (diferente da modalidade presencial do pregão).

Se notarmos, não só a empresa SATO o fez, mas também a RICARDO ofertou os mesmos R\$ 900.000,00 iniciais para, depois, reduzi-los.

Tal procedimento, além de comum, não afronta nenhuma norma jurídica e não prejudica em nada o processo, uma vez que a aceitabilidade do valor ofertado se dará somente após encerrada a negociação.

É isto que nos traz o próprio edital do certame, onde, no item 7.29, estabelece que *“após a negociação, se houver, o Pregoeiro examinará a aceitabilidade do menor preço, decidindo, motivadamente, a respeito”*. (grifei)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Tal entendimento também está presente no artigo 39 do Decreto nº 10.024/2019:

Art. 39. Encerrada a etapa de negociação de que trata o art. 38, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação no edital, observado o disposto no parágrafo único do art. 7º e no § 9º do art. 26, e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital, observado o disposto no Capítulo X.

Ademais, o valor de R\$ 115.000,00 somente foi ofertado pela SATO por iniciativa do Pregoeiro, através da negociação registrada no chat do Comprasnet:

Sistema	09/08/2021 09:33:14	Será iniciada a etapa de Julgamento de Propostas. Favor acompanhar através da funcionalidade "Acompanhar julgamento/habilitação/admissibilidade.
Pregoeiro	09/08/2021 09:35:04	Bom dia novamente.
Pregoeiro	09/08/2021 09:36:42	Para SATO ENGENHARIA LTDA - Caro licitante, será necessária negociação do valor. É possível ofertar R\$ 100.000,00 para prosseguirmos?
Pregoeiro	09/08/2021 09:36:51	Para SATO ENGENHARIA LTDA - Aguardarei 10 minutos para retorno.
11.845.197/0001-86	09/08/2021 09:38:32	Bom dia Sr. Pregoeiro! Infelizmente estamos no nosso menor valor.
Pregoeiro	09/08/2021 09:44:01	Para SATO ENGENHARIA LTDA - Peço que reconsidere. Há alguma contra-proposta para analisarmos?
11.845.197/0001-86	09/08/2021 09:48:16	Sr. Pregoeiro, conseguimos no R\$ 121.000,00?
Pregoeiro	09/08/2021 09:50:15	Para SATO ENGENHARIA LTDA - Podemos fechar em R\$ 115.000,00. Concorda?
11.845.197/0001-86	09/08/2021 09:51:39	Ok, fechamos no R\$ 115.000,00!
Pregoeiro	09/08/2021 09:53:57	Para SATO ENGENHARIA LTDA - Obrigado. Será disponibilizado o campo próprio no sistema para inserção do arquivo com a proposta atualizada.
Sistema	09/08/2021 09:54:06	Senhor fornecedor SATO ENGENHARIA LTDA, CNPJ/CPF: 11.845.197/0001-86, solicito o envio do anexo referente ao item 1.

Vale lembrar, inclusive, que os preços obtidos ao final da etapa de lances foram de R\$ 128.000,00, ofertado pela SATO, e de R\$ 131.999,00, ofertado pela SUM-IP. Nota-se, assim, que não há inexequibilidade aparente, pois a própria reclamante apresentou proposta similar à do reclamado.

Portanto, a “fórmula” que a SUM-IP pretende aplicar para a realização do cálculo da exequibilidade da proposta da SATO, subtraindo a oferta final da inicial e deduzindo que o “desconto” demonstra desconfiança da garantia da execução contratual, não pode ser considerada pois não possui fundamentação legal que a sustente. Aliás, sequer é razoável pensar dessa forma para estabelecer critérios de aceitabilidade.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Não menos importante para fundamentar nosso raciocínio, lembremo-nos do estabelecido no artigo 3º da lei nº 8.666/93:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, **da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos. (grifei)*

Ao que entendemos, a proposta da empresa SATO é a mais vantajosa para a administração e atende plenamente aos requisitos estabelecidos no edital.

Posto isso, entendemos também que não é necessário convocar a empresa para comprovação dos custos, pois em nada acrescentaria ao processo e, ademais, ocasionaria somente atrasos desnecessários e protelatórios.

Dessa forma, considerando o cenário apresentado, concluímos que não há motivação aparente para desclassificar a proposta da empresa SATO e tampouco levantar suspeitas quanto à sua exequibilidade, razão pela qual deve-se considerá-la aceitável.

DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

Foi estabelecida como regra editalícia no item 8.7.3, alínea “b” e “b.1”, a necessidade de apresentação dos seguintes documentos:

b) Prova de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação, por meio da apresentação de Atestado (s) ou Certidão (ões), expedido (s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, necessariamente em nome do licitante e indicar a execução de no mínimo 225.000 m² de regularização fundiária através da lei federal nº 13.465/2017 (REURB).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

b.1) A comprovação a que se refere a alínea “b” poderá ser efetuada pelo somatório das quantidades realizadas em tantos atestados ou certidões quanto dispuser o licitante.

Cabe lembrar que o objeto da licitação é a “*contratação de empresa especializada para prestação de serviços de regularização fundiária de distritos industriais*”, ou seja, tratamos como objeto, de fato, a regularização fundiária através do REURB.

Segundo as empresas SUM-IP e FERRARI, não ficou comprovado o atendimento ao referido requisito, pois, em linhas gerais, não consta informação sobre a lei nº 13.465/2017 nos atestados e o trabalho foi realizado em um loteamento já existente, não cabendo a utilização de REURB. A empresa FERRARI alega ainda que consta da matrícula nº 78.151 que o local em tela é um loteamento já aprovado, de propriedade da Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP) e que as atividades técnicas constantes da CAT 2620210004991 não mencionam projetos de regularização fundiária.

Em suas contrarrazões, a SATO alega que os atestados referem-se, sim, à lei nº 13.465/2017 e que o loteamento da área informada na matrícula não foi concluído, tornando-se assim uma área de ocupação irregular e passível de REURB-S. Cita ainda que é objeto de REURB os núcleos urbanos informais, que são construções clandestinas, irregulares ou em relação as quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época da implantação/regularização, podendo constatar-se que é o caso da área citada na matrícula.

Preliminarmente, em relação ao fato de constar na matrícula como proprietária da área a empresa EMDHAP, não entendemos o porquê do questionamento por parte da FERRARI, considerando que a área objeto da prestação dos serviços ora licitados é de propriedade da Prefeitura de Pederneiras, cuja natureza jurídica é semelhante.

Cabe também colocar que, conforme o artigo 14, inciso I da lei nº 13.465/2017, poderão requerer a REURB a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Focando agora nas informações constantes da CAT nº 2620210004991, mais precisamente sobre as atividades técnicas ali presentes, notamos que no campo de Informações Complementares é citado o seguinte: “*atividades e quantidades executadas conforme Termo de Aceite e Encerramento de Serviços vinculado à presente certidão*”. Portanto, já que há vinculação entre os documentos, não é possível desconsiderar as outras atividades executadas, como, por exemplo, os levantamentos cadastrais, a elaboração de todos os projetos necessários, o acompanhamento social e jurídico das famílias e o relatório técnico relacionado com a regularização fundiária, conforme disposto no termo emitido pela EMDHAP.

Prosseguindo, também é necessário destacar que, por mais que no próprio documento já citado, intitulado “Termo de Aceite e Encerramento de Serviços (Acervo Técnico)”, emitido pela Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba e apresentado pela SATO, conste:

- a) na Denominação presente no item 2 – Dados dos Empreendimento que foi realizado “Levantamento Topográfico, Cadastral e Social de Áreas de Ocupação Irregular para Regularização Fundiária – REURB-S”;
- b) na Área dos Empreendimentos presente também no item 2 a quantia de “390.000,00 m²”; e
- c) no Objeto presente no item 3 a “Prestação de serviços técnicos especializados para Desenvolvimento, Elaboração e Coordenação de serviços de Engenharia, Arquitetura, Agrimensura, Acompanhamento Ambiental, Social e Jurídico para Regularização Fundiária de Assentamentos Precários Irregulares Urbanos e Ocupações Urbanas (Favelas), objetivando o Levantamento Cadastral, Regularização Fundiária plena, Ações de Planejamento e ordenamento territorial e subsídio técnico para o cadastramento dos imóveis e Famílias, correspondência das matrículas individualizadas do Loteamento de Interesse Social em áreas de baixa renda, denominado Santa Fé na cidade de Piracicaba-SP, com os respectivos moradores para entrega do título de legitimação fundiária”; resolvemos, mesmo assim, realizar diligência junto ao órgão emissor do documento para maiores verificações, atestando-se a sua veracidade. ⑦

Aliás, o documento também apresenta selo de reconhecimento de firma da senhora Kátia Garcia Mesquita, diretora administrativa da EMDHAP e subscritora do atestado, trazendo à tona outro ponto considerável para analisarmos: a fé pública.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Fé pública é a confiança atribuída pelo Estado aos agentes públicos para a prática dos atos públicos, cuja veracidade e legalidade se presumem, devendo ser exercida nas exatas limitações constitucionais e legais, sob pena de responsabilização civil, administrativa e criminal.

Ou seja, os agentes públicos, ao praticar atos públicos, possuem a prerrogativa da fé pública, pois o fazem sobre o manto dos princípios e leis que regem a administração pública, dentre os quais os Princípios da Imparcialidade, Neutralidade, Impessoalidade, Legalidade e Moralidade.

A jurisprudência é pacífica sobre o assunto, inexistindo fundamento para que sejam questionadas as declarações emitidas por servidores/agentes públicos, uma vez que suas palavras se revestem, até prova em contrário, da presunção de veracidade e de legitimidade.

Deve-se considerar que o teor contido nas informações do documento assinado pelo referido agente público não pode, a priori, ser questionado sem razão para tal.

Adiante, e considerando tais informações, será enfatizado também o conceito de **similaridade** dos atestados de capacidade técnica, necessário para o melhor entendimento do que será exposto nas linhas seguintes.

O texto do artigo 30, §3º da Lei de Licitações se refere à comprovação de atividade pertinente e compatível e serviços com características semelhantes, **afastando a exigência de comprovação de serviços idênticos:**

Art. 30, §3º - Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

A título de exemplo, situação análoga à presente foi posta à análise do TCU no Acórdão 553/2016-Plenário da relatoria do Min. Vital do Rêgo. (7)

No caso, foi realizado pregão eletrônico para a contratação de serviços de secretariado e previa ser “*obrigatória a desclassificação de qualquer licitante que não cumprisse o exigido e não comprovasse, por atestados, na forma, quantidade e prazo definidos no edital, que já houvesse prestado serviços de secretariado*”, desconsiderando, assim, quaisquer atestados que comprovassem a execução de serviços em mão-de-obra distinta, como limpeza, apoio administrativo, jardinagem, etc.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

O entendimento do Tribunal de Contas da União dispõe que devem ser exigidos atestados que comprovem aptidão para gestão de mão-de-obra, **ao invés da comprovação da boa execução de serviços idênticos.**

A propósito, não se trata de entendimento recente, conforme é possível constatar no seguinte acórdão relacionado:

*“Deve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes **no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade.**” (grifei) Acórdão 1.140/2005-Plenário.*

Sendo assim, por analogia, deve-se considerar que os atestados devem possuir compatibilidade, mas não obrigatoriamente serem idênticos.

Assim também pensa o egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, orientando, na Súmula nº 30, que *“em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços **de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica,** como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens”.* (grifei)

Tal entendimento também é exposto pelo mestre Marçal Justen Filho, em “Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos” – 1ª Edição AIDE Editora – Rio de Janeiro, 1993:

*“É proibido rejeitar atestados, ainda que não se refiram exatamente ao mesmo objeto licitado, quando versarem sobre obras ou serviços similares e de complexidade equivalente ou superior. **A similitude será avaliada segundo critérios técnicos, sem margem de liberdade para a administração.**” (grifei)*

Ainda segundo Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética, 11ª edição, pag. 336, ao comentar o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, que trata da qualificação profissional do licitante:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

“Vale insistir acerca da inconstitucionalidade de exigências excessivas, no tocante à qualificação técnica. Observe-se que a natureza do requisito é incompatível com a disciplina precisa, minuciosa e exaustiva por parte da Lei. É impossível deixar de remeter à avaliação da Administração a fixação dos requisitos de habilitação técnica. Essa competência discricionária não pode ser utilizada para frustrar a vontade constitucional de garantir o mais amplo acesso de licitantes, tal como já exposto acima. A Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar”. (grifei)

Demonstrado o conceito de similaridade e a vedação da exigência de documentos que sejam idênticos ao item pretendido, devemos, naturalmente, aplicar tais ensinamentos à realidade deste processo, aliados aos vários princípios norteadores dos atos da Administração, como os da economicidade, competitividade, eficiência e obtenção da proposta mais vantajosa.

Lembremo-nos que o principal objetivo para a exigência dos atestados é a comprovação de que o licitante vencedor possui um *status* já consolidado em seu ramo, infraestrutura apropriada para atendimento e *expertise* adequada para o fiel cumprimento do acordo, entre outros aspectos, o que encontramos satisfatoriamente nos documentos apresentados pela SATO.

Entendemos ser nítido que os atestados apresentados pela SATO atendem plenamente aos requisitos exigidos para a Qualificação Técnica, estabelecidos no item 8.7.3 do edital do certame, razão pela qual não há que falar-se em inabilitação.

Portanto, não há mérito algum no que está sendo apresentado pela SUM-IP e pela FERRARI, estando ambas alegações agarradas em um formalismo extremo, exacerbado, abdicando da análise objetiva para fomentar-se em argumentos insustentáveis.

Concomitante ao raciocínio exposto acima, destacamos que deve-se sempre optar, em análises desta natureza, pelo formalismo moderado, opção esta que encontra-se embasada nos entendimentos de diversos tribunais e cortes de contas.

DO FORMALISMO MODERADO

Vejamos as decisões análogas proferidas pelos tribunais sobre a aplicação de rigor exagerado ou zelo excessivo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, já assegurou a licitante que não houvesse o seu afastamento em razão de detalhes formais:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO.
EXIGÊNCIA EXCESSIVA

4. Não deve ser afastado candidato do certame licitatório, por meros detalhes formais. No particular, o ato administrativo deve ser vinculado ao princípio da razoabilidade, afastando-se de produzir efeitos sem caráter substancial.

5. Segurança concedida (MS n.º 5631/DF, Relator: Ministro José Delgado, DJ de 17/08/1998)

Esse raciocínio pode ser percebido nas seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, §3º da Lei 8.666/1993, por representar formalismo exagerado, com prejuízo à competitividade do certame. (Acórdão 1795/2015-Plenário | Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO)

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências. (Acórdão 2302/2012-Plenário)

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a “licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital”.

Portanto, reiteramos que jamais se deve agir como vislumbram os RECORRENTES, optando-se sempre pelo formalismo em sua forma moderada, adequado à situação exigida, sempre com vistas a proteger o interesse público e manter a lisura e transparência processual.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Concluindo, entendemos que as decisões tomadas quando da aceitação da proposta da empresa SATO não merecem nenhuma reforma pois foram respeitados todos os princípios previstos na Lei de Licitações e, evidentemente, também os interesses desta municipalidade, nada havendo que desabone a decisão deste Pregoeiro.

DOS JULGAMENTOS

a) Quanto à alegação de que há irregularidade na prova de inscrição municipal apresentada pela empresa SATO, entendo que NÃO DEVE SER DADO PROVIMENTO, pois restou-se comprovado o pleno atendimento ao edital no tocante ao item;

b) No que diz respeito a recusa da proposta inicial da empresa SATO por haver identificação e assinatura, entendo que NÃO DEVE SER DADO PROVIMENTO, pois restou-se comprovado que não há nenhuma irregularidade e que o documento em tela só é disponibilizado após a fase de lances, onde todos os participantes já estão identificados;

c) Quanto a alegação de que não foi comprovada a capacidade técnica para realização dos serviços, entendo que NÃO DEVE SER DADO PROVIMENTO, uma vez que o que foi demonstrado pela SATO atende satisfatoriamente o exigido no instrumento convocatório;

d) Em relação à inexecuibilidade do preço e ao valor excessivo da oferta inicial, entendo que NÃO DEVE SER DADO PROVIMENTO, pois não há indício algum que levante tal suspeita e não há previsão legal que limite o valor máximo das ofertas iniciais; e

e) Em relação à impossibilidade de apresentação e de aceitação de certidão positiva de débitos, mesmo que a licitante seja ME/EPP, entendo que NÃO DEVE SER DADO PROVIMENTO, pois a recusa em aceitar o documento fere a legislação vigente, não se tratando de mera faculdade, mas sim de obrigatoriedade em fazê-lo.

Portanto, diante do exposto, tem-se que as razões apresentadas pelas RECORRENTES são infundadas, motivo pelo qual não devem prosperar. Assim, proponho para que seja mantida minha decisão, proferida em 09/08/2021, mantendo-se a habilitação da SATO ENGENHARIA LTDA, passando-se à adjudicação do objeto em seu favor.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Eram essas, Senhora Prefeita, as informações que competiam ser dadas a Vossa Excelência sobre o caso, nos termos do Edital do certame em epígrafe e com fulcro no § 4º do artigo 109 da lei nº 8.666/93.

Atenciosamente,

CENDY BIAZUZO RAMOS
Pregoeiro