



Governo do Estado de São Paulo
Centro Paula Souza
Núcleo de Compras
REQUERIMENTO

CONCORRÊNCIA: 90001/2024

PROCESSO: 136.00015531/2023-84

INTERESSADO: ETEC JOÃO MARIA STEVANATTO - ITAPIRA

OBJETO: OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO BLOCO DE LABORATÓRIOS DE MECÂNICA NA ETEC JOÃO MARIA STEVANATTO, SITUADA NA AV. PAULO LACERDA QUARTIM BARBOSA, N.º 630, CEP: 13.977-175, PARQUE SANTA BARBARA – ITAPIRA/SP.

**SUGESTÃO DE ACOLHIMENTO PARCIAL DE RECURSO REFERENTE A CONCORRÊNCIA
ELETRÔNICO Nº 90001/2024**

I. BREVE RELATO DOS ATOS

Por meio do sistema compras.gov (site (<https://www.gov.br/compras>), às 09h do dia 24 de julho de 2024, aconteceu, de forma eletrônica, a Concorrência nº 90001/2024, que foi conduzida pela Comissão de Contratação, designada pela Autoridade Competente mediante Portaria CEETEPS nº 3965, de 24 de maio de 2024, publicada no Diário Oficial em 27/05/2024.

A licitação (com seus documentos) fora divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como disponibilizada no site do CEETEPS, publicada no Diário Oficial do Estado em 29/05/2024 e em jornal de grande circulação, observando as normas legais pertinentes.

O Projeto Básico, Anexo do edital, apresentou o Apêndice “Especificações Gerais”, contendo, inclusive, regras acerca da disputa, em especial, a qualificação técnica.

Não houve impugnação ao certame.

Ultrapassada as fases de julgamento das propostas e documentos de habilitação, foi disponibilizado, pelo sistema, o prazo para a manifestação recursal, nos termos do item 8 do edital.

Considerando os 10 minutos concedidos, a empresa E.M.R CONSTRUCOES E INSTALACOES INDUSTRIAIS LTDA manifestou seu inconformismo em relação a habilitação da empresa ABR SERVICE LTDA referente a documentação apresentada para a qualificação técnica.

Deflagrados os prazos para a apresentação de Recurso e Contrarrazões, nos termos do edital, tempestivamente, os interessados inseriram pelo sistema Compras.gov suas alegações.

**II. SÍNTESE DAS RAZÕES RECURSAIS - E.M.R CONSTRUCOES E INSTALAÇÕES
INDUSTRIAIS LTDA**

A empresa E.M.R CONSTRUCOES E INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS LTDA, doravante denominada Recorrente, insurgiu-se contra a habilitação da empresa ABR SERVICE LTDA (primeira colocada), ora Recorrida, alegando que não houve a observância aos documentos que regem a licitação, referindo-se ao ETP (Estudo técnico preliminar) e à Súmula nº 23 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, atinente à qualificação técnica.

Aduziu que a entrega dos documentos não observou o item 7.11 do edital e que o tempo das análises postergou muitos prazos, diante de várias possibilidades oferecidas para primeira classificada, que, até então, teve seus documentos rejeitados por três vezes.

Argumentou que nem todos os documentos apresentados pela Recorrida estavam registrados no CREA, indicando cada análises técnica efetuada.

Nesse sentido, questionou o documento emitido pela Prefeitura de Bauru, que estava datado de 25/07/2024 e assinado digitalmente em 27/07/2024, o que, em seu entendimento, seria inválido, pois ocorreu após a data da licitação.

Reprovou a consideração de medições 3 e 4 relacionadas à prestação de serviços da primeira colocada à Câmara Municipal de Campo Belo – MG, uma vez que não se tratavam de atestados, nos termos do edital.

De igual forma, criticou os atestados emitidos pela Prefeitura de Bauru e Ubatuba, expressando-se pela desconsideração desses documentos, uma vez que não continham informações, dentre algumas como local, período de execução, valor de contrato e número de “ART (Anotação de responsável Técnico)”.

Discordou, ainda, de documentos sem autenticação, dentre outros elementos, como a verificação das autenticidades de assinatura.

Por esse ângulo registrou que após 3 (três) análises com rejeição de documentos, a primeira colocada só foi aprovada na quarta verificação, o que demandou muitos dias de tentativas e erros.

Contestou todos os atestados apresentados, pela alegação de que não havia a indicação de ART, vinculada à obra referente ao atestado, bem como pela ausência de dados de execução, valor global, período etc., registrando que só deveria valer aqueles que tivessem o devido registro no CREA, cujos documentos eram insuficientes para as quantidades exigidas.

Por fim, requereu a desclassificação da Recorrida por descumprimento ao edital e a consideração da Recorrente como vencedora do certame, por estar qualificada em segundo lugar e preencher as exigências do edital.

III. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES - ABR SERVICE LTDA

Decorrido o prazo de apresentação de contrarrazões, a Recorrida registrou tempestivamente no sistema sua defesa.

Inicialmente, de uma forma genérica, sobre a alegação de registro de atestados no CREA, ela trouxe à baila o texto indicado no Apêndice do Projeto Básico – Especificações Gerais, que vinculou tais regras, demonstrando que a redação contemplava a conjunção alternativa “ou” no que tange aos atestados regularmente emitidos pelo Conselho Profissional Competente.

Nesse viés, aduziu que a Administração aceitaria atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado “ou” aqueles emitidos pelo Conselho Profissional Competente, regra que não foi impugnada pelos participantes.

Declarou, assim, que atendeu às normas do edital.

Quanto à questão de documentações complementares juntadas em sede de diligência, explicou que os documentos que deram azo a esse ato foram apresentados anteriormente, razão pela qual a pretensão da Recorrente é descabida.

Sobre a data dos documentos, argumentou que a regra do edital indica “após a fase de habilitação”, conforme item 7 do edital.

Afirmou também que seus documentos passaram por uma criteriosa análise e que o excesso de formalismo não pode ser permitido.

Sem adentrar no mérito das medições apresentadas, pugnou pela improcedência do Recurso.

IV – CONCLUSÃO

Em que pese os argumentos da Recorrente e da Recorrida, o entendimento é pelo **acolhimento parcial do Recurso**, pelos seguintes termos de fato e de direito:

De início, convém explicar, considerando o entendimento da ilustre jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro^[1], que “*Recurso administrativo, em sentido amplo, é expressão que designa todos os meios postos à disposição dos administrados para provocar o reexame dos atos da Administração*”, portanto, infere-se que a Comissão, acionada por meio do Recurso, devem reavaliar seus atos, através de um **reexame**, a fim de se efetivar ou não a decisão anteriormente prolatada, a qual será submetida à Autoridade Competente para apreciação e deliberação.

Nessa conjuntura, vale ressaltar que a Administração Pública detém o **autocontrole** de seus atos visando confirmá-los ou desfazê-los, conforme sejam, ou não, legais, convenientes, oportunos e eficientes.

O fundamento desse controle interno reside, justamente, no poder-dever de autotutela que a Administração Pública exerce sobre suas atividades, a esse respeito afirma o doutrinador Hely Lopes Meirelles^[2]:

...é dever da Administração invalidar, espontaneamente ou mediante provocação, o próprio ato, contrário à sua finalidade, por inoportuno, inconveniente, imoral ou ilegal.

Relevante destacar, nesse passo, que o prazo legal disponível aos licitantes para declararem seu inconformismo após uma decisão **ainda recorrível**, comprova que o julgamento não se findou, razão pela qual, ao rever seus atos, a Administração pode e deve, se for o caso, exercer o juízo de retratação, nos termos do artigo 165, §2º da Lei 14.133/2021, que determina:

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do **caput** deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, **se não reconsiderar** o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento. (Grifou-se.)

Isso posto, adentrando ao mérito da questão, importante explicar, a priori, que o Estudo Técnico Preliminar é um documento fundamental para o planejamento da contratação, todavia as regras vinculadoras da disputa encontram-se dispostas no Projeto Básico e no Edital, que faz lei entre as partes.

Nesse sentido, constou, no Projeto Básico desta licitação, as Especificações Gerais contendo diversas regras, dentre elas, a exigência de qualificação técnica operacional, indicando os serviços e os respectivos quantitativos, conforme segue no trecho retirado da qualificação técnica presente no Projeto Básico:

*“Comprovação de capacidade operacional para execução de serviço similar de complexidade **tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto desta contratação, ou ao item pertinente, por meio da apresentação de certidão(ões) ou atestado(s), fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso.**”*

Nitidamente, conforme grifado, para a qualificação técnica operacional, as normas vinculadoras da licitação foram claras no sentido de dispor como **alternativa** certidões ou atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado **OU** regularmente emitidos pelo Conselho Profissional competente, quando for o caso.

Essa redação segue a rigor o texto contido na minuta padronizada de Termo de Referência – Serviços Comuns de Engenharia, que detém as exigências de qualificação técnica, nos termos da lei, cuja análise fora realizada pela Subsecretaria de Gestão com o exame jurídico da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo PGE/SP – versão 10/06/2024, disponibilizada pela site [Compras.sp \(toolkits – documentos-padronizados – Concorrência e Pregão Eletrônico – Termo de Referência\)](#).

Além de que, também fora submetida ao crivo da análise da Consultoria Jurídica do CEETEPS e, quando publicado o edital, sequer sofreu impugnação.

Dessa forma, com a entrega das propostas e sem a intercorrência de quaisquer discordâncias, os licitantes aceitaram as regras da disputa.

Ainda nesse tema, para o devido entendimento, imprescindível trazer à baila uma

diferenciação básica entre qualificação técnica operacional e profissional, no sentido de que, enquanto a operacional se refere à capacidade da pessoa jurídica, no que tange à sua experiência anterior para a execução do objeto pretendido, podendo ser exigida por meio de comprovação de execução de parceladas de serviços de maior relevância com quantitativos de até 50% do objeto, a profissional se vincula exclusivamente à aptidão do profissional que atua na empresa, considerando sua experiência anterior nos serviços relacionados ao objeto.

Por esse ângulo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) já havia editado, na regência da Lei anterior, as Súmulas 23 e 24 que regulam esse assunto, nos seguintes termos:

SÚMULA Nº 23 - Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade **técnico-profissional**, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a **apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico)**, devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.

SÚMULA Nº 24 - 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. (Grifou-se).

Não obstante a legislação vigente à época, pelos comentários do TCESP na [Lei 14.133/2021](#) (artigo 67), depreende-se que tais Súmulas foram recepcionadas por essa Corte de Contas Estadual para aplicação sob a égide do novo normativo legal, considerando as seguintes disposições:

A Súmula TCESP nº 24[1], versando sobre a exigência de comprovação da qualificação operacional, já admitia 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.

Doravante, à luz da LF nº 14.133/2021, passa-se a observar a limitação ao percentual de 50%. Importante aqui comprovar que a empresa licitante já executou obras ou serviços semelhantes e/ou similares, com a possibilidade de somatória de atestados.

Pertinente à capacidade técnico-operacional, oportuna remissão a outra Súmula editada pelo TCESP, a de nº 23[2], estabelecendo que a comprovação se materializa mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância. Na parte correlata à imposição de quantitativos mínimos, deixou de prevalecer a vedação prescrita nessa Súmula, à vista do previsto na NLLCA.

Com efeito, constata-se, de forma clara e cristalina, que **a exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) cinge-se exclusivamente à qualificação técnica profissional** e não operacional, até porque, por muito tempo o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA sequer permitia o registro de acervo técnico de pessoa jurídica, vindo somente a mudar essa realidade por meio da Resolução nº 1.137 em março de 2023.

Nessa conjuntura, não é permitido restringir a disputa, em plena discordância às diretrizes do controle externo, para exigir CAT com vistas à comprovação de qualificação técnica operacional, o que rechaça, sobretudo, os argumentos da Recorrente sobre esse quesito.

Concernente à entrega dos documentos de habilitação, o Tribunal de Contas da União,

por meio do Acórdão 1.211/2021, promoveu a interpretação do artigo 64 da Lei 14.133/2021, cujo resultado deu origem ao seguinte enunciado de jurisprudência:

[...] a vedação à inclusão de novo documento novo, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), **não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.** (Grifou-se)

Isso quer dizer que, para os fins da vedação contida no art. 64, caput, o **TCU não considera documento novo aquele que, ainda que juntado posteriormente, comprova condição preexistente à abertura da sessão pública do certame.**

Sob essa perspectiva, **será admissível a juntada posterior de documento desde que seu conteúdo se refira à condição preexistente.**

De acordo com o Ministro Relator do supradito Acórdão:

... 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).

Noutro giro, a Comissão tem total autonomia legal para realizar diligência, de forma a sanar eventuais dados que entendam ser necessários, utilizando-se dos meios legais admitidos, de forma a observar o Princípio da verdade real, que estabelece que o julgador sempre deve buscar estar mais próximo possível da verdade ocorridas no fato, que, nessa situação, refere-se à análise dos documentos de habilitação, em especial, à qualificação técnica operacional.

Para tanto, o própria Lei 14.133/2021 assim determinou:

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

Logo, entende-se a foi acertada a decisão da Comissão, uma vez que as diligências ocorridas, conforme previsão nas próprias regras da disputa, visaram conferir oportunidades à primeira classificada, de forma a sanear seus documentos de habilitação, diante de uma condição preexistente.

Nessa direção, o TCU, mediante Acórdão 2.443/2021, também já se manifestou pela **ilegalidade da inabilitação de licitante** que apresentou uma Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida 84 dias após a abertura da licitação, uma vez que ela se vinculava à **condição preexistente**, fato muito semelhante ao caso em comento, motivo pelo qual, mais uma vez, nesse ponto, a Recorrente carece de razão.

Isso posto e rebatidas tais questões, **o ponto crucial que fundamentou o reexame da decisão para o acolhimento parcial o Recurso relaciona-se exclusivamente às Medições 3 e 4 apresentadas pela Recorrida, conforme verificado no Relatório Técnico.**

De fato, nesse ponto, a Recorrente tem razão, uma vez que para tais medições, a despeito das chances oferecidas, a Recorrida não apresentou o respectivo atestado, ferindo, assim, a vinculação às normas da concorrência.

Nesse sentido, o Relatório Técnico elaborado pelos membros técnicos da Comissão, explica detidamente a análise, nos seguintes termos:

Observada as alegações da Impetrante e, em nova análise por parte desta comissão, notou-se que a documentação emitida pela Câmara Municipal de Campo Belo/MG referente ao Contrato nº 006/2024 e apresentada pela Licitante ABR Service Ltda. como prova de capacidade técnica-operacional, não compôs a certificação (capa do atestado) das planilhas das medições nºs 03 (arquivo "CMCB PLANILHA (MEDIÇÃO 03).pdf" e 04 (arquivo "CMCB PLANILHA (MEDIÇÃO 04).pdf") como Atestado de Capacidade Operacional. **Com isto, os documentos referentes não têm valor para os devidos fins, o que acarreta a supressão de 3.021,70 kg do quantitativo do serviço de maior relevância "Armadura em aço em geral". Resultando em 17.618,06 kg, valor o qual, abaixo dos 20.450,025 kg previsto no Edital.** (Grifou-se).

Dessa maneira, efetivamente, a Recorrida não conseguiu atender os quantitativos exigidos no Projeto Básico – Especificações Gerais para qualificação técnica operacional no que tange ao serviço "armadura em aço geral – 20.450, 025 KG, conforme alhures demonstrado.

Logo, pela observância da Princípio Constitucional da Legalidade, em observância estrita ao edital e ao Projeto Básico, a Comissão de Contratação **entende pelo acolhimento PARCIAL do Recurso, de forma a inabilitar a Recorrida**, pelo descumprimento às normas vinculadas, segundo a análise técnica, conforme motivadamente justificado.

Nesse passo, reitera-se que a Administração tem liberdade para rever seu ato, podendo modificá-lo tanto por motivo de legalidade como de conveniência ou oportunidade, como bem orienta o jurista Hely Lopes Meirelles^[3] :

Em qualquer modalidade de recurso a autoridade (...) tem ampla liberdade de revisão de ato recorrido, podendo modificá-lo ou invalidá-lo por motivo de legalidade, conveniência, oportunidade, ou mesmo, por razões de ordem técnica que comprometam a eficiência do serviço públicos ou a utilidade do negócio em exame."

Por fim, face ao exposto, a Comissão de Contratação submete tal juízo à Autoridade Competente, para que, caso acolha esse entendimento, ordene o prosseguimento do certame nos termos da Lei, considerando ser essa uma nova decisão.

Às considerações de Vossa Senhoria.

MEMBROS DA COMISSÃO

Matheus Oliveira dos Santos	PRESIDENTE
Alexandre de Paula Toledo	MEMBRO
Giseli Oliveira dos Santos	MEMBRO
Tiago Esteves da Silva	MEMBRO

[1] Zanella Di Pietro, Maria Sylvania. *Direito Administrativo*, 27ª ed., São Paulo, Atlas, 2014, pág.451.

[2] Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 29.ed. (atual. Eurico Azevedo et al.). São Paulo, Malheiros, 2004 pág.196.

[3] Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 35ª ed. (atual. Eurico Azevedo et al.). São Paulo, Malheiros, 2009 pág.680.



Documento assinado eletronicamente por **Giseli Oliveira dos Santos, Assessor Técnico Administrativo III**, em 24/09/2024, às 14:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Esteves da Silva, Coordenador de Projetos**, em 24/09/2024, às 14:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Oliveira dos Santos, Agente Técnico e Administrativo**, em 24/09/2024, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre de Paula Toledo, Assessor Técnico Administrativo II**, em 27/09/2024, às 09:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0040800280** e o código CRC **F24C985E**.