

TERMO DE DECISÓRIO.

Processo Administrativo Nº 2022.04.06.01

TOMADA DE PREÇOS 001/2022 - PMI

Objeto: SERVIÇOS DE GESTÃO DE DOCUMENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES E DIGITALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS, INCLUINDO, ESCANEAMENTO, TRATAMENTO DAS IMAGENS, RECONHECIMENTO ÓTICO DOS CARACTERES, INDEXAÇÃO ELETRÔNICA, ARMAZENAMENTO EM SOFTWARE DE GERENCIAMENTO ELETRÔNICO (GED) 100% WEB, COM UTILIZAÇÃO DE CLOUD COMPUTING (ARMAZENAMENTO EM NUVEM) E DISPONIBILIZAÇÃO DE APLICATIVO (APP) PARA CONSULTAR, PESQUISAR, COMPARTILHAR E IMPRIMIR OS DOCUMENTOS NAS PLATAFORMAS OS E ANDROID, COM ACESSO AOS DADOS VITALÍCIO.

Assunto: Resposta a Recurso Administrativo.

Recorrente: R & A ASSESSORIA CONTÁBIL, SERVIÇOS E INFORMÁTICA S/S LTDA, CNPJ: 13.075.241/0001-41.

Recorrido: Presidente da CPL.

PREÂMBULO:

O Presidente da CPL vem se manifestar acerca do recurso interposto pela empresa **R & A ASSESSORIA CONTÁBIL, SERVIÇOS E INFORMÁTICA S/S LTDA, CNPJ: 13.075.241/0001-41**, em face do julgamento da fase de habilitação do edital TOMADA DE PREÇOS 001/2022 - PMI, com base no Art. 109, I, a, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

Ressaltamos que, cumpridas as formalidades legais, registra-se que todos os demais licitantes foram cientificados da interposição e trâmite do presente Recurso Administrativo, para efeito de contrarrazões/impugnação, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Licitação em epígrafe.

Em sede de admissibilidade, foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação, pedido de provimento ao recurso e tempestividade, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Licitação já identificado, pelo que se passa à análise de suas alegações.

DOS FATOS:

A recorrente em sua peça recursal sustenta que fora inabilitada equivocadamente por suposto descumprimento a exigências postas no edital, entendendo que cumpriu integralmente os termos do edital. Alega que relativo à qualificação técnica o atestado de capacidade técnica apresentado se mostra



compatível com o objeto da presente licitação uma vez que se trata de execução de serviço de digitalização de documentos, atividade que considera similar ao objeto do certame, uma vez que a lei determina serviço similares ou de mesma natureza.

Ao final pede que seja deferido integralmente o recurso e seja reformada a decisão que declarou sua inabilitação e alternativamente que se faça subir tal recurso a autoridade competente para decisão final.

DO MÉRITO E DO DIREITO

I) Dos motivos ensejadores da declaração de inabilitação da recorrente, conforme primeira ata suplementar de julgamento dos documentos de habilitação do dia 28.04.22.

[...] A Comissão de Licitação deu início a apreciação dos documentos de habilitação das licitantes interessadas em participar do certame. Após análise de todas as documentações de Habilitação, a comissão verificou que as licitantes: [...] **1) R & A ASSESSORIA CONTÁBIL, SERVIÇOS E INFORMÁTICA S/S LTDA, CNPJ: 13.075.241/0001-41**, apresentou Atestado de Capacidade Técnica e ACERVO TÉCNICO, referente ao profissional indicado como responsável técnico da licitante, com o devido registro/averbação no CRA - Conselho Regional de Administração, referente aos Serviços de transladação de suporte fisico de documentos para digital visando atender as necessidades da Autarquia Municipal de Trânsito de Itapipoca - AMTI (DIGITALIZAÇÃO E INDEXAÇÃO DE DOCUMENTOS), sendo este incompatível com o objeto da licitação que contempla além dos serviços básicos de Digitalização da Documentação a utilização e armazenamento das informações em **SOFTWARE DE GERENCIAMENTO ELETRÔNICO (GED) 100% WEB**, conforme Termo de Referência, não restando comprovado que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis com o objeto da licitação, *descumprindo os itens: 4.2.3.1 e 4.2.3.3 do Edital*, encontrando-se **INABILITADA** pelas razões susograpadas; [...]

É bom que se esclareça a simples apresentação das propostas implica em aceitação plena das condições estabelecidas no edital desta Licitação.

Noutro plano as alegações na peça recursal alhures quanto a ilegalidade da exigência registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração ou em qualquer outro conselho profissional, **são contestações aos itens e cláusulas do edital, e, qualquer contestação junto à comissão de licitação acerca dos termos citados, encontra-se com prazo precluso**, de modo que deverá ser desconsiderada de pronto pela comissão de licitação.

O texto legal é explicitamente esclarecedor quando normatiza que o licitante que não impugnar os termos do edital até o segundo dia útil que anteceder a licitação decairá do prazo,

inteligência o Art. 41, parágrafo 2º.

A mais que nenhum dos licitantes sequer contestou as cláusulas editalícias atinentes a esta exigência em tempo hábil para tal, aceitando-as devidamente, do contrário os maiores interessados em participar do certame teriam se manifestado em contrário.

Marçal Justen Filho pondera, verbis:

[...] Se o ato convocatório impôs determinado requisito formal, há que reputar-se relevante e fundamentada a exigência – *mormente se inexistiu tempestiva impugnação pelos licitantes*. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 449-450, grifou-se)

Desta sendo, é até redundante falar que a impetrante tinha pleno conhecimento das condições editalícias, bem como concordou plenamente com as mesmas, inclusive, apresentando a sua documentação de habilitação junto a proposta na data e hora marcada para o certame.

DA INCOMPATIBILIDADE DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA:

Notemos que a exigência do item 4.2.3.1 está prevista na norma do Art. 30, inciso I, § 1º da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, conforme segue.

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;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I – capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, **detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes**, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Trecho extraído dos requisitos de qualificação técnica exigidos no item 4.2.3.1 c/ 4.2.3.3 do edital – qualificação técnica:

4.2.3.1. Atestado (s) fornecido (s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, com identificação do assinante e firma reconhecida por Cartório Competente, devidamente registrado/averbado no CRA - Conselho Regional de Administração, comprovando que a Licitante, prestou ou está prestando serviços compatíveis com o objeto da licitação. O atestado deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- a.1) descrição dos serviços fornecidos e em qual período;
- a.2) clara identificação do emitente, visando à realização de possíveis diligências;
- a.3) manifestação quanto à qualidade e/ou satisfação dos serviços fornecidos.

4.2.3.2. Prova de inscrição, ou registro da LICITANTE junto ao Conselho Regional de Administração (CRA), da localidade da sede da PROPONENTE.

4.2.3.3. Comprovação de possuir, em seu quadro permanente, na data da licitação, profissional de nível superior, reconhecido pelo CRA - Conselho Regional de Administração, detentor de ACERVO TÉCNICO, devidamente averbado no CRA - Conselho Regional de Administração, comprovando a execução, pelo profissional indicado, de serviços de características semelhantes ou superiores às pertinentes com o objeto desta licitação, vedada a participação de profissional como responsável técnico de mais de uma licitante, caso em que, constatado tal fato, deverá o profissional optar por uma das licitantes, inabilitando-se as demais, sob pena de inabilitação sumária de todas as concorrentes.

Segundo lição de Antônio Roque Citadini:

"Licitação. Capacidade técnica. Capacidade operativa real. A qualificação técnica nos editais de licitação deve verificar não só a capacidade técnica do licitante, como sua capacidade técnica efetiva de execução (capacidade operativa real) (TCE/RJ, Cons. Sérgio F. Quintella, RTCE/RJ, n.º 28, abr./95. P. 103)." In Antônio Roque Citadini, Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas, editora Max Limonad, 2ª ed., São Paulo, 1997, pág. 228.

Em abono dessa matiz, também se manifestou o Egrégio Tribunal de Contas da União:

"Habilitação. Qualificação técnica. Capacitação técnico-profissional. Capacitação técnico-operacional. Concorrência. A estabilidade do futuro contrato pode ser garantida com a exigência de atestados de capacitação técnico-profissional aliada ao estabelecimento de requisitos destinados a comprovar a capacitação técnico-operacional nos termos do inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93. (TC-009.987/94-0, publicado no Boletim de Licitações e Contratos, NDJ, 1995, vol. 11, p. 564).

O Egrégio TCU é ainda mais enfático quando explicita que a apresentação de atestados deve guardar proporção com a complexidade dos serviços:

No que concerne à apresentação dos atestados, a jurisprudência desta Corte vem evoluindo no sentido de admitir que a comprovação da capacidade técnico-operacional possa ser feita mediante atestados, desde que a exigência guarde proporção com a dimensão e complexidade da obra e dos serviços a serem executados. **Acórdão 1937/2003 Plenário**

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR, in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 1994, p.30, que assim preleciona:

"Os parágrafos do art. 30 preocupam-se sobretudo com a prova da qualificação técnica nos casos de obras ou serviços.

Casos haverá em que a qualificação técnica emergirá suficientemente demonstrada pela só apresentação dos atestados referidos na cabeça do § 1º, inexigível, por excessiva, a prova de capacitação definida no inciso I (v.g., para a contratação de empresa locadora de mão-de-obra em serviços tais como limpeza, manutenção, ascensoristas etc.).

O atestado de capacitação técnico-profissional cingir-se-á a certificar que o habilitante possui, em seu quadro permanente de pessoal (logo, descabe contratação em caráter eventual ou temporário), na data da licitação, que é a da entrega dos envelopes pelos licitantes (não valerá contratação posterior), profissional de nível superior em cujo nome haja sido emitido atestado de responsabilidade técnica (necessariamente registrado no órgão de controle do exercício profissional) por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto da licitação; a semelhança não se estenderá a todos os pormenores da obra ou do serviço, mas, tão-só, às parcelas significativas para o objeto da licitação.

Interpretação restritiva superará o aparente excesso da nova lei. O que esta em verdade proscreve é a exigência de experiência anterior em "locais específicos", e, não, a exigência de experiência anterior. Esta parece indispensável a que da licitação resulte como a mais vantajosa proposta formulada por empresa capaz de dar integral cumprimento às obrigações que contratará, como quer a Constituição da República.

O edital convocatório exige no atestado de capacidade técnica "que comprove ter o profissional executado serviços relativos à execução de obra ou serviços de características ao objeto licitado", ou seja, *serviço este que dever ser prestado por empresa com capacidade técnica para realizar integralmente os serviços de obra compatível ou similar ao objeto do certame, sejam esses considerados os dados técnicos qualitativos e quantitativos declarados no atestado. Fato este não verificado quanto aos documentos apresentados pela empresa.*



Isto posto, resta comprovada a regularidade da exigência supra de maneira que não se pode interpretar o edital de forma diversa ao sentido das normas nele contido e na legislação de regência.

Ao reanalisarmos os documentos de habilitação da empresa **R & A ASSESSORIA CONTÁBIL, SERVIÇOS E INFORMÁTICA S/S LTDA, CNPJ: 13.075.241/0001-41**, na licitação supra, verificamos que de fato as razões da recorrente não merecem prosperar, uma vez que a declaração da sua inabilitação se deu pelo fato de a mesma ter apresentado em sua documentação, referente ao quesito qualificação técnica, atestados de capacidade técnica incompatíveis com o objeto da licitação, em especial para o exigido no item 4.6.4.1, diante dos serviços descritos no Anexo I- Termo de Referência do edital, uma vez que Atestado de Capacidade Técnica e ACERVO TÉCNICO, referente ao profissional indicado como responsável técnico da licitante, com o devido registro/averbação no CRA - Conselho Regional de Administração, referente aos Serviços de Digitalização e tratamento de dados dos documentos públicos de responsabilidade da Câmara Municipal de Groaíras (DIGITALIZAÇÃO E INDEXAÇÃO DE DOCUMENTOS), sendo este incompatível com o objeto da licitação que contempla além dos serviços básicos de Digitalização da Documentação a utilização e armazenamento das informações em **SOFTWARE DE GERENCIAMENTO ELETRÔNICO (GED) 100% WEB**, conforme Termo de Referência, não restando comprovado que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis com o objeto da licitação.

Ocorre que verificamos que nenhum dos atestados de capacidade técnica apresentados guardam proporção em compatibilidade ou similaridade com os serviços de utilização e armazenamento das informações em **SOFTWARE DE GERENCIAMENTO ELETRÔNICO (GED) 100% WEB**, de forma a atender integralmente ao objeto da licitação.

Pois bem, notemos que a terminologia utilizada para julgamento do ato de inabilitação da recorrente quanto cita em especial para o item 4.2.3.1, e os serviços descritos no Anexo I- Termo de Referência do edital, entendamos que esteja a se referir ao anexo I do edital convocatório que trata detalhadamente de todos os serviços a serem contratados que não poderia ser apenas e somente aqueles definidos de forma genérica quanto da definição do objeto da licitação na forma definida no art. 40, inciso I da Lei 8.666/93, qual seja:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

[...]

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.



[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

Notemos que a qualificação técnica apresentada não a regularidade e correta comprovação dos serviços prestados, de modo que se obtenha uma prestação de serviços coesa e que atenda as necessidades de interesse público, sendo mister salientar que as Certidões de Acervo técnico apresentadas não são iguais ou compatíveis, em similaridade com objeto do certame.

O TCU manifestando-se sobre o tema é enfático:

Aperfeiçoe as exigências para qualificação técnica, demandando para fase de habilitação os requisitos que sejam essenciais para a correta realização dos serviços a serem prestados.

Acórdão 2220/2008 Plenário

É necessária a exigência pela Administração de atestado que demonstre haver o licitante executado objeto com características similares ao da licitação.

Acórdão 607/2008 Plenário (Sumário)

É entendimento inclusive do TCU que o atestado retrate a prestação de serviços anterior aos serviços a serem licitados.

Não caracteriza cerceamento de competitividade a exigência de atestado de realização anterior dos serviços a serem licitados, quando as especificidades do objeto a justificam tal exigência.

Acórdão 2172/2008 Plenário (Sumário)

É mister salientar-se que a fase de habilitação faz-se necessária para evitar prejuízos à administração por uma licitação ou contratação ruinosa:

"Habilitação é o reconhecimento dos requisitos legais para licitar, feito por comissão ou autoridade competente para o procedimento licitatório, É ato prévio do julgamento das propostas. Embora haja interesse da administração no comparecimento do maior numero de licitantes, o exame das propostas restringe-se àquelas que realmente possam ser aceitas, em razão da pessoa do proponente. Isto porque a Administração só pode contratar com quem tenha qualificação para licitar, ou seja, capacidade jurídica para o ajuste, condições técnicas para executar o objeto da licitação; idoneidade financeira para assumir e cumprir os encargos e responsabilidades do contrato. Essa habilitação é feito em oportunidades diversas e por sistemas diferentes para cada modalidade de licitação." Hely



Lopes Meirelles referindo-se ao Decreto Lei 200/67, citado por José Cretella Júnior, Das Licitações Públicas, editora Forense, 10ª Edição, Rio de Janeiro, 1997, pág. 251.

Não fora à toa que o legislador referiu-se ao *atestado de capacidade técnica* por execução de características semelhantes, ao objeto da licitação.

O TCU – Tribunal de Contas da União, em sua publicação Licitações e Contratos, Orientações e Jurisprudência, na pág. 407, tratando de atestados de capacidade técnica é enfático.

“Atestados de capacidade técnica

Atestados de capacidade técnica são documentos fornecidos por pessoa jurídica, de direito publico ou privado, para quem as atividades foram desempenhadas com pontualidade e qualidade. E nesse documento que o contratante deve certificar detalhadamente que o contratado forneceu determinado bem, executou determinada obra ou prestou determinado serviço satisfatoriamente.” (grifamos).

A mais que não pode a Administração celebrar contrato com um licitante que sequer comprova satisfatoriamente sua capacidade técnica ainda na licitação, não é de bom alvitre que a Administração se lance em negócios duvidosos, mormente no caso em tela, descumprindo a legislação quando as exigências descumpridas são legais.

A nosso ver, poderia até ser considerada desídia dessa Administração deixar de exigir tal capacidade da empresa, face à complexidade do objeto envolvido, sob pena de, não raro, restar prejudicada a execução do objeto a contento, em prejuízo ao interesse público, do qual não se pode descurar.

Há que se reforçar que as exigências editalícias aqui comentadas têm como objetivo tão somente a segurança da Administração nas futuras contratações, não constando em inócuas ou absurdas, constam comprovadamente legais e pertinentes com objeto em licitação.

É mister salientar que a Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, caput, tratou de conceituar licitação, em conformidade com os conceitos doutrinários estabelecendo os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e igualdade como estritamente relevantes no julgamento das propostas e da habilitação:

"A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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."

Na percepção de Diógenes Gasparini, "submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital".

Prossegue o ilustre jurista, nas linhas a seguir:

"(...) estabelecidas às regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação.

Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.

Nesta seara vejamos entendimento do STJ:

O STJ entendeu: "O princípio da vinculação ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o edital faz a lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que se vinculam as partes." **Fonte:** STJ. 1ª turma, RESP nº 354977/SC. Registro nº 200101284066.DJ 09 dez. 2003. p. 00213

Descumprido estaria no caso o não menos considerável princípio da igualdade entre os licitantes, quando se uns apresentaram a documentação segundo o determinado no edital, outros não poderiam descumprir, ainda quando atrelados a este princípio, segundo classificação dada por **Carvalho Filho**, estão os princípios correlatos, respectivamente, da **competitividade** e da **indistinação**.

Princípio de extrema importância para a lisura da licitação pública, significa, segundo **José dos Santos Carvalho Filho**, "que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro."

Outro princípio que seria descumprido é o não menos importante princípio do julgamento objetivo. A licitação tem que chegar a um final, esse final é o julgamento, realizado pela própria Pregoeira ou pregoeiro, e no caso de convite, por um servidor nomeado. Esse julgamento deve observar o critério objetivo indicado no instrumento convocatório. Tal julgamento, portanto, deve ser realizado por critério, que sobre ser objetivo deve estar previamente estabelecido no edital ou na carta-convite. Portanto, quem vai participar da licitação tem o direito de saber qual é o critério pelo qual esse certame vai ser julgado, como assim o foi.

A lei de licitações deverá ser aplicada em sua amplitude, principalmente com as demais normas vigentes e originárias, as constitucionais, portanto, em relação à legitimidade da referida

exigência e, a respeito da sua legalidade, analisemos a luz da indispensabilidade contida no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ressaltamos que em sede de descumprimento de exigência comprovadamente legal, decidiu o STJ:

“...desmerece habilitação em licitação pública a concorrente que não satisfaz as exigências estabelecidas na legislação de regência e ditadas no edital.” Fonte: STJ. 1ª turma, RESP nº 179324/SC. Registro nº 199800464735.DJ 24 Jun.. 2002. p. 00188. Revista Fórum Administrativo – Direito Público vol. 17. ano 2. jul. 2002.

DA CONCLUSÃO:

Assim, ante o acima exposto, **DECIDO**:

CONHECER das razões recursais apresentadas pela empresa: **R & A ASSESSORIA CONTÁBIL, SERVIÇOS E INFORMÁTICA S/S LTDA, CNPJ: 13.075.241/0001-41**, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, desse modo julgando seus pedidos **IMPROCEDENTES**, para manter o julgamento antes proferido quando a sua **INABILITAÇÃO**.

DETERMINO:

Encaminhar as razões e contrarrazões apresentada pela recorrente e pela recorrida, respectivamente, aos Senhores Secretários Municipais para pronunciamento acerca desta decisão, na forma prevista no art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

Ibiapina/CE, em 24 de Maio de 2022.


MARCOS DOUGLAS DE SOUSA LIMA
Presidente da CPL