

Ilmo. Sr. Agente de Contratação Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba- Codevasf

Ref.: Pregão Eletrônico nº 90119/2024

JS Construtora e Locadora Ltda., (a “**JS Construtora**”) inscrita no CNPJ sob o nº 16.910.656/0001- 81, localizada na cidade de Goiânia-GO, na Avenida Guarujá, nº 171, Quadra 99, Lote 15, Jardim Atlântico, Goiânia/GO, CEP: 74.343-370, neste ato representada por seu sócio **Adalberto Vieira**, inscrito no CPF/MF sob o nº 857.324.861-00, vem respeitosamente à presença de Vossas Senhorias apresentar **Recurso Administrativo** em face do julgamento dos itens 2 e 3 do Pregão Eletrônico nº 90119/2024, que declarou vencedora a empresa **J C Construções e Imobiliária LTDA.**, o que faz com respaldo na legislação pertinente e nos fundamentos fáticos a seguir aduzidos.

A. Tempestividade

1. Nos termos do Item 5.3.5 do Edital, dos atos da Administração referentes a este processo, caberá recurso no prazo de 03 (três) dias úteis, a contar da intimação do ato ou de lavratura da ata, nos termos previstos no art. 165 da Lei 14.133/2021.
2. No presente caso, conforme relatório de julgamento e habilitação do Pregão, o prazo de 3 (três) dias úteis findar-se-á em 06/01/2025, pelo que, considerando o protocolo na presente data, resta demonstrada sua tempestividade.

B. Condições de Admissibilidade Recursal

3. Verifica-se que o presente recurso preenche todos os pressupostos recursais, uma vez que é direcionado ao agente de contratação por ato praticado na análise da documentação de habilitação. Além disso, a intenção de recurso, devidamente motivada, foi manifestada, conforme consta na ata de julgamento das propostas. Por fim, restam comprovadas as razões de fato e de direito, conforme minudenciado nos tópicos seguintes.

C. Das Razões Recursais

C.1 Ausência de Comprovação dos Serviços de Base e Sub-base e Impossibilidade de Juntada de Novos Documentos em Sede de Diligência

4. Conforme se extrai do sistema eletrônico, a fornecedora J C Construções foi declarada vencedora dos Itens 2 e 3 do Pregão Eletrônico nº 90119/2024. No entanto, a empresa não comprovou a execução de serviços de base e sub-base, para fins de qualificação operacional, na forma e quantidade exigidas pelo edital.

5. Ocorre que a empresa J C apresentou para a atestação operacional, exclusivamente para atestação dos serviços “base/Sub-base”, atestados de conservação de manutenção de estradas vicinais, o que se distancia em muito da comprovação de execução de “base/Sub-base” o que foi pedido em edital. Chamamos a atenção para a diferenciação dos serviços de conservação e manutenção de estradas vicinais (**TERRAPLENAGEM**), para os serviços de **PAVIMENTAÇÃO**, exigidos em edital. Numa análise simplista podem até ter um entendimento de serviços parecidos, mas são demasiadamente diferentes.

6. Na literatura de obras rodoviárias a etapa de **TERRAPLENAGEM** se distingue da etapa de **PAVIMENTAÇÃO**, visto que até nas planilhas orçamentárias dos órgãos rodoviários, esses serviços vêm separados. Os serviços de **TERRAPLENAGEM** referem-se ao corpo de aterro, geralmente compostos por solos argilosos e com ISC muito inferior aos exigidos para “base/Sub-base”, e é a fase anterior à **PAVIMENTAÇÃO**, onde de fato é feita a execução da “base/Sub-base”.

7. A fase de **PAVIMENTAÇÃO** compreende a “Sub-base, Base e pavimento”, são as camadas de solos granulares selecionados e capa que vão absorver as solicitações das cargas rodante e distribuí-las de forma gradiente em todo seu corpo “Sub-base, Base e pavimento”, logo a compactação do corpo de aterro da **TERRAPLENAGEM**, não tem nada a ver com a execução de “base/Sub-base” como foi pedido em edital.

8. A **PAVIMENTAÇÃO** requer grau de especificidade e complexidade superior a compactação de corpo de aterro. Esse fato é comprovado visto que o órgão federal que gerencia as rodovias federais do país o DNIT não admite a comprovação de execução de “base/Sub-base” com serviços de **TERRAPLENAGEM**. Esses fatos comprovam que não houve atendimento ao que foi solicitado em edital.

9. Nos termos do item 9.1, alínea C do Edital, para fins de comprovação da Capacidade Técnico Operacional, a licitante deverá apresentar **Certidões ou Atestados** de capacidade técnica, em nome da empresa, exclusivamente como contratada, **expedido por pessoa jurídica de direito público ou**

privado, acompanhado(s) do(s) documento(s) listado(s) na alínea C3 deste subitem, **comprovando a execução** de serviços de pavimentação de porte semelhante ao objeto dessa licitação, executadas com técnicas construtivas semelhantes ou superiores às requeridas para execução dos itens relacionados, com os quantitativos mínimos discriminados no edital.

10. Ato contínuo, a referida alínea C3 estabelece que os Atestados devem ser acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico (CAT) dos profissionais responsáveis à época, expedidas pelo Crea ou CAU da região onde os serviços foram executados; **ou** Certidões de Acervo Operacional (CAO); **ou** Anotações de Responsabilidades Técnicas dos profissionais responsáveis pela obra vinculados nos referidos atestados e contrato de serviços entre a empresa licitante e a pessoa jurídica de direito público ou privado que emitiu o atestado.

11. O edital é expresso ao elencar os requisitos para comprovação da capacidade técnico-operacional, e se esses requisitos não foram cumpridos, não há de se falar na manutenção da habilitação da licitante.

12. Além disso, **é vedada a inserção de novos documentos em sede de diligência**, uma vez que essa se destina apenas à complementação de informações ou atualização de documentos já inseridos anteriormente. Sobre o tema, a Lei nº 14.133/2021 assim prescreve:

“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**, para:

I – complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II – atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

§ 1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.

§ 2º Quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento e já tiver sido encerrada, não caberá exclusão de licitante por motivo relacionado à habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento.” (grifou-se)

13. Oportunas sobre o tema, as considerações de André Guskow Cardoso:

“Ressalte-se, ainda, que há outro limite à realização de diligências. Trata-se da **impossibilidade de a Administração, por meio do uso da diligência, violar a isonomia de tratamento com relação aos demais licitantes**. Não se trata de impedir a realização de toda e qualquer diligência sob a alegação de que os demais licitantes teriam apresentado documentação regular e que afastaria

qualquer dúvida com relação ao atendimento do ato convocatório. **O que impede a produção de diligência é a atuação da Administração que permite que o licitante que tenha deixado de demonstrar inicialmente (quando da abertura do certame) o atendimento ao edital o faça posteriormente. Ou seja, não se trata das situações em que a diligência apenas irá confirmar dados e informações que já constavam da documentação de habilitação do licitante ou de sua proposta, mas daquelas em que a própria informação (exigida pelo edital) venha a ser apresentada posteriormente. É a situação de licitante que deixa de apresentar determinado atestado para comprovação da qualificação técnica mínima exigida pelo edital e que pretende, no curso das diligências, demonstrar essa qualificação.** No entanto, não se pode confundir essa situação com aquela em que o licitante apresenta o atestado e, por qualquer motivo, surge dúvida a respeito da descrição de determinado serviço nele contido ou sobre as técnicas utilizadas na referida obra ou serviço. Nessa hipótese, há inequívoca possibilidade de realização de diligências para sanar essas dúvidas. Contudo, no primeiro caso, há nítido descumprimento da exigência de tratamento isonômico entre os licitantes, o que não é admitido pela Lei 8.666/93 (art. 3º). Em termos gerais, situações dessa espécie impedem a realização de diligências por parte da Administração.” (grifou-se)¹

14. Assim, em atenção aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da primazia do interesse público, da isonomia, da competitividade e da eficiência, cabe à Administração rever a decisão anteriormente tomada, declarando a inabilitação da Recorrente, seguindo-se com o julgamento dos demais lances ofertados, o que desde já se requer.

C.2 Da Apresentação de Certidão de Registro e Quitação Vencida

15. Nos termos do item 9, alínea “D” do anexo II do Edital, para comprovar a qualificação técnica, a licitante deve comprovar que possui em seu quadro permanente, **na data da entrega da proposta**, profissional de nível superior ou outro **devidamente reconhecido pela entidade competente**, detentor de atestado de responsabilidade técnica, e **devidamente registrado no CREA** ou no CAU, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico - CAT.

16. Ocorre que, conforme se pode verificar na página 55 dos documentos de habilitação apresentados pela J C Construções, a Certidão de Registro e Quitação expedida pelo CREA-MA para o profissional Ronaldo de Amorim Cardoso **venceu no dia 31/03/2024, ou seja, meses antes da data de entrega da proposta**, veja-se:

¹ CARDOSO, André Guskow. As diligências produzidas nos processos licitatórios e a necessidade de respeito ao contraditório e à ampla defesa. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº 15, mai. 2008.



CERTIDÃO DE REGISTRO E QUITAÇÃO
PESSOA FÍSICA
Lei Federal Nº 5194 de 24 de Dezembro de 1966

CREA-MA

Nº 884790/2023
Emissão: 19/04/2023
Validade: 31/03/2024
Chave: 004Az

Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Maranhão

CERTIFICAMOS que o profissional mencionado encontra-se registrado neste Conselho, nos termos da Lei 5.194/66, de 24/12/1966, conforme os dados acima. CERTIFICAMOS, ainda, face o estabelecimento nos artigos 68 e 69 da referida Lei, que o interessado não se encontra em débito com o CREA-MA.

Interessado(a)

Profissional: RONALDO DE AMORIM CARDOSO
Registro: 0607150386
CPF: 073.***.***-20

17. Destarte, considerando que a certidão apresentada não era mais válida na data de entrega da proposta, a inabilitação da proposta e desclassificação da Licitante é medida que se impõe.

D. Da Vinculação ao Instrumento Convocatório

18. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é um dos alicerces do processo licitatório no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente à luz da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Este princípio assegura que todas as disposições contidas no edital, que é o documento base de uma licitação, sejam rigorosamente cumpridas tanto pela Administração Pública quanto pelos licitantes.

19. O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021 traz explicitamente que os procedimentos de licitação devem seguir rigorosamente as normas estabelecidas no edital:

Art. 5º As licitações serão processadas e julgadas com estrita observância dos princípios básicos da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, **vinculação ao instrumento convocatório** e julgamento objetivo, e nos termos desta Lei e das normas pertinentes.

20. Já o art. 18 da mesma lei ainda especifica que **o edital deve conter todas as informações necessárias para que os licitantes possam apresentar suas propostas de maneira adequada, sem qualquer tipo de ambiguidade:**

Art. 18 O edital ou aviso de chamamento público conterá todas as informações necessárias para que os licitantes possam apresentar suas propostas de maneira clara e objetiva, **sem margem a interpretações divergentes.**

21. Não se pode perder de vista que o próprio ato convocatório dispõe acerca das regras para a habilitação técnica e exige, do item 9.1, alínea C do Edital, para fins de comprovação da Capacidade Técnico Operacional, que a licitante deverá apresentar **Certidões ou Atestados** de capacidade técnica, em nome da empresa, exclusivamente como contratada, **expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado**, acompanhados dos documentos listados na alínea C3 do subitem.

22. A referida alínea C3 estabelece que os Atestados devem ser acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico (CAT) dos profissionais responsáveis à época, expedidas pelo Crea ou CAU da região onde os serviços foram executados; **ou** Certidões de Acervo Operacional (CAO); **ou** Anotações de Responsabilidades Técnicas dos profissionais responsáveis pela obra vinculados nos referidos atestados e contrato de serviços entre a empresa licitante e a pessoa jurídica de direito público ou privado que emitiu o atestado.

23. Ainda, o item 9, alínea 'D' do anexo II do Edital, prevê que para comprovar a qualificação técnica, a licitante deve comprovar que possui em seu quadro permanente, **na data da entrega da proposta**, profissional de nível superior ou outro **devidamente reconhecido pela entidade competente**, detentor de atestado de responsabilidade técnica, e **devidamente registrado no CREA** ou no CAU, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico - CAT.

24. Portanto, deixar de observar a exigência em seus exatos termos e admitir a comprovação através de certidão com validade expirada e por documentos juntados em sede de diligência, em desacordo com as normas editalícias, acarretaria flagrante desrespeito aos princípios do processo licitatório, constituindo **afronta** direta ao disposto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, que determina que a Administração **deve cumprir as normas e condições do edital**, ao qual se acha estritamente vinculada. Na verdade, o disposto neste artigo estabelece a **natureza vinculativa do ato convocatório**, dando origem ao conhecido **princípio da vinculação ao edital**.

25. O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula aos seus termos, seja quanto às regras de fundo, seja quanto àquelas de procedimento. Assim é que o edital é fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre edital e os atos administrativos praticados se resolve na invalidade destes últimos.

26. O dever da Administração de atentar para a natureza vinculativa do edital é assunto pacificado pela jurisprudência, com diversos julgados assentes neste sentido. O Supremo Tribunal Federal reiteradamente se posiciona da seguinte forma:

"A Administração, bem como os licitantes, estão vinculados aos termos do edital (artigo 37, XXI, da CF/88 e artigos 3º, 41 e 43, V, da Lei n. 8.666/93), sendo-lhe vedado ampliar o sentido de suas cláusulas, de modo a exigir mais

do que nelas previsto. (MS-AgR nº 24.555/DF, 1ª T., rel. Min. Eros Grau, j. Em 21.02.2006, DJ de 31.03.2006).”

27. E o Superior Tribunal de Justiça também possui o mesmo entendimento:

“Consoante dispõe o artigo 41 da Lei 8.666/93, a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as normas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser reprimido. (...) (MS nº 13.005/DF 1ª S., rel. Min. Denise Arruda, j. Em 10.10.2007, Dje de 17.11.2008)”.

28. Os critérios de habilitação técnica, previstos no art. 67 da Lei 14.133/2021, prestam-se a comprovar que o licitante possui a qualificação técnica necessária para bem executar o objeto da contratação. Ela envolve a comprovação de que o licitante já executou, de modo satisfatório, atividades similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto da licitação.

29. Ela deve ser comprovada mediante registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso, certidões ou atestados ou outros documentos (definidos em edital) que comprovem a experiência anterior do licitante na execução de atividades similares ao objeto da licitação, em características, quantidades e prazos. Podem ser emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado que tenham contratado o licitante e, quando for o caso, emitidos pelo conselho profissional competente.²

30. Veja-se que **o § 3º do art. 67 da Lei de Licitações veda expressamente qualquer outro tipo de comprovação para obras e serviços de engenharia.** Portanto, não há possibilidade de que a comprovação seja realizada através quaisquer outros documentos além dos objetivamente indicados no Edital.

31. Destarte, a decisão que habilitou a J C Construtora deve ser revista, posto a qualificação técnico-operacional da empresa não foi regularmente comprovada, sob pena de violação aos direitos mais mezinhos dos licitantes, vez que a **violação ao princípio da vinculação ao ato convocatório também constitui violação ao princípio da isonomia, e por conseguinte, o da legalidade.**

E. Subsidiariamente – Necessidade de Diligência para Averiguar a Regularidade dos Atestados Técnicos Apresentados.

² Lei 14.133/2021, art. 67, § 3º.

32. Dos documentos de habilitação apresentados pela licitante, verifica-se na página 72 a presença de um atestado de capacidade técnica supostamente expedido pela Secretaria Municipal de Obras e Urbanismo da cidade de Bacabal -MA, referente ao Contrato nº 04060101/2021.

33. Ocorre que, realizando-se consulta através do portal da transparência da Prefeitura Municipal de Bacabal – MA, (<https://www.bacabal.ma.gov.br/contratos>), **não há informações acerca do contrato indicado**. Do mesmo modo, no detalhamento de despesas por fornecedor, realizando a consulta pelo nome da Licitante J C Construções e Imobiliária LTDA., CNPJ nº 04.345.274/0001-73, (scpi.moraescloud.com.br:8076/Transparencia/Default.aspx?AcessoIndividual=InkDespesasPor_Fornecedor), **também não há informações de despesas referentes a esse contrato**.

34. Veja-se que se trata de documento digitalizado, que não demonstra formas de validação automática acerca de sua regularidade. Portanto, para afastar qualquer indício de fraude, a realização de diligência pela administração, com o fito de esclarecer a instrução do processo, é um dever a ser exercido pela Administração.

35. De acordo com o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, o dispositivo legal não veicula uma simples discricionariedade ao gestor público, mas sim um verdadeiro **dever de ação** nas situações em que a diligência se mostrar necessária e adequada para esclarecer dúvidas existentes no processamento do certame.

36. A diligência possui diversas funções, e é muito usada para sanear dúvidas em relação aos documentos apresentados pelos licitantes. Vejamos entendimento da Corte de Contas Federal:

Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame **deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração** (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993). Acórdão 2730/2015-Plenário

37. Conforme exposto anteriormente, a inabilitação da licitante é necessária, uma vez que não houve a comprovação da execução dos serviços de base e sub-base.

38. Contudo, caso não seja esse o entendimento desta comissão, pugna a Recorrente para que seja promovida diligência, na forma do art. 64, I, da Lei nº 14.133/2021, para verificar a regularidade do atestado técnico apresentados na página 72 pela licitante, expedido pela prefeitura de Bacabal – MA, para que, através de envio de ofício ao Município, sejam juntados o contrato celebrado e os comprovantes de pagamento das supostas medições, uma vez que, por si só, o contrato não comprova a execução integral dos serviços.

F. Requerimentos

39. Por todo o exposto, atenção aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da primazia do interesse público, da isonomia, da competitividade e da eficiência, **cabe à Administração rever a decisão anteriormente tomada, declarando a inabilitação da Recorrida, seguindo-se com o julgamento das demais propostas.**

40. Subsidiariamente, requer seja promovida diligência, na forma do art. 64, I, da Lei nº 14.133/2021, para verificar a regularidade dos atestados técnicos apresentados pela licitante, notadamente os expedidos pela prefeitura de Bacabal – MA, **expedindo-se ofício à municipalidade** solicitando, além dos contratos, os comprovantes de pagamento das supostas medições que lastreiam os certificados apresentados, uma vez que, por si só, o contrato celebrado não comprova a execução integral dos serviços.

Termos em que pede e espera deferimento.

Goiânia-GO, data do protocolo.

JS Construtora e Locadora Ltda
CNPJ nº 16.910.656/0001- 81