

RECURSO ADMINISTRATIVO DE LICITAÇÃO

**AO SR. AGENTE CONTRATAÇÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAUCAIA/CE.**

REFERENTE AO EDITAL DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO Nº 2025.06.03.03-DV

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria em recursos humanos junto as diversas Secretarias do Município de Caucaia/CE.

RECORRENTE: EXCELLENT SOLUCOES EM GESTAO DE PESSOAS LTDA – CNPJ Nº 31.906.970/0001-84

A empresa **EXCELLENT SOLUCOES EM GESTÃO DE PESSOAS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **31.906.970/0001-84**, com sede a Rua Pedro Antônio de Melo, 306, Sala 03, Centro, Carnaubal/CE, por intermédio de seu representante legal, o Sr. Francisco Edson Farias Silva, já devidamente qualificado nos autos, vem nos termos do art. 165, I, “a” da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO DE LICITAÇÃO** contra o **RESULTADO E JULGAMENTO DE HABILITAÇÃO** proferido nos autos do Processo Edital de **PRÉ-QUALIFICAÇÃO** supracitado, pelos fundamentos e fatos a seguir aduzidos:

I – DA PRELIMINAR

Inicialmente, comprova-se a tempestividade deste recurso, destarte, a publicação do resultado do julgamento de habilitação em 11.07.2025, conforme julgamento realizado na plataforma eletrônica Licita+Brasil “www.licitamaisbrasil.com.br”, portanto, cumprindo o prazo estabelecido na legislação, conforme legislação pátria, considerando ainda quanto ao direito de petição estabelecido na CF/88.

Ao direito de petição, em análise, é a comunicação de um fato ao qual a Administração Pública deva conhecer para a tomada de providências, ou ainda recorrer de atos administrativos que o particular julgue que feriram algum bem da vida do seu patrimônio legal.

Dessa forma, o ato de peticionar ou recorrer ao poder público encontra sua previsão na CF/88, em seu art. 5º, XXXIV, conforme se desprende do texto abaixo:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

A partir dessa garantia é que surgem as diversas formas de provocação da Administração Pública para o exercício do direito de petição conforme observamos das palavras de Di Pietro (2014, p. 579):

“Dentro do direito de petição estão agasalhados inúmeras modalidades de recursos administrativos. É o caso da representação, da reclamação administrativa, do pedido de reconsideração, dos recursos hierárquicos próprios e impróprios da revisão”.

No mesmo sentido é o entendimento de Carvalho Filho (2009, p. 905) quando afirma que: "o direito de petição é um meio de controle administrativo e dá fundamento aos recursos administrativos, tendo em vista que tais recursos são formas de postular perante um órgão administrativo".

A ferramenta que possibilita o exercício desse direito consagrado no texto constitucional é o recurso administrativo. Ademais, o princípio do contraditório e da ampla defesa é também considerado como fundamento dos recursos administrativos. Tal princípio é previsto no inciso LV do artigo 5º da CF/88, senão vejamos:

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

Assim, o direito ao contraditório e à ampla defesa consiste, nesta perspectiva, na proteção a interesses de quaisquer cidadãos, podendo para tanto, peticionar junto ao Poder Público.

II – DOS FATOS

Publicado o Edital de Pré-Qualificação supracitado, a empresa **EXCELLENT SOLUCOES EM GESTAO DE PESSOAS LTDA**, participou na condição de licitante ao processo de licitação para fins de pré-qualificação conforme determinações destas, esta **APRESENTOU** "Proposta de Preços, Declarações e Documentos de Habilitação", obedecendo, na íntegra o cronograma, conforme preâmbulo do instrumento convocatório. Vejamos:

Publicado o resultado do julgamento de habilitação, esta fora declarada inabilitada pelos seguintes motivos:

"A empresa deixou de apresentar os atestados de capacidade técnica das profissionais MARIA ISABEL RAMOS DE MENESES BRITO (Contadora CRC 012808/0) e MARIA CAROLINA VASCONCELOS PONTES (Advogada 26065), em desacordo com o disposto no item 8.1.4.1.2 do Termo de Referência. Esse item estabelece que os membros da equipe técnica devem comprovar aptidão para a execução de serviços compatíveis e/ou similares ao objeto da licitação, mediante a apresentação de atestados de capacidade técnica, declarações **ou documentos equivalentes**". (grifo nosso)

É o breve relato.

III – DOS FUNDAMENTOS

Observados os fundamentos e princípios que norteiam as contratações públicas, a interpretação restritiva prejudica a participação e ampliação do número de mais possíveis interessados no processo de licitação, restando, pela via eleita os mecanismos de defesa assegurados legislação pátria.

Da análise das peças apresentadas para fins de habilitação, a Recorrente apresentou os contratos de prestação de serviços dos profissionais, Sra. Maria Isabel Ramos de Meneses Brito "Contadora" e Dra. Maria Carolina Vasconcelos Pontes "Advogada", contratos estes que satisfazem e comprovam a capacidade técnica profissional dos profissionais acima nominados.

Registra-se que conforme determinações do Edital, o Termo de Referência descreve:

"8.1.4.1.2. O(s) Membro(s) da equipe técnica deverá(ão) comprovar aptidão para prestação do serviço compatível e/ou similares em áreas condizentes com o objeto desta licitação, comprovada por meio de atestados de capacidade técnica, declarações ou **documento afim**".

Ora, o contrato de prestação de serviços apresentados em relação aos profissionais acima subscritos, contratos estes datados em 06.01.2025 e 28.04.2025, observadas as atividades e obrigações correlatas, comprovam claramente a sua atividade profissional em conformidade ao objeto do Edital de Pré-Qualificação em julgamento.

Na literalidade da expressão "documentos afim" se refere a documentos que possuem relação, **semelhança ou conexão com um determinado assunto, tema ou contexto**. Portanto, quando se fala em "documento afim", estamos nos referindo a documentos relacionados: Que tratam de temas semelhantes ou complementares.

O Agente de Contratação, ao interpretar as regras além das determinações expressas no documento é considerada ilegal e pode gerar nulidade do ato administrativo. O princípio da vinculação ao edital estabelece que a administração e os licitantes devem seguir estritamente as regras definidas no edital, **sem interpretações extensivas ou restritivas que não estejam claramente previstas**.

Salientamos que o Agente de Contratação tem por obrigação conhecer o que está disposto no edital, para que possam realizar a condução do certame (fase de seleção do fornecedor) de forma segura. **Em outras palavras, para conduzir o jogo, é necessário conhecer as regras, através de leitura minuciosa de seus termos**.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem importante papel na análise de cláusulas restritivas. Em diversas decisões, como nos Acórdãos nº 950/2007 e nº 1.985/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU), ficou claro que a administração pública deve evitar **exigências excessivas sem fundamentação, garantindo que as cláusulas do edital estejam alinhadas com o objeto licitado e que respeitem o princípio da competitividade**.

Observa-se que os motivos de inabilitação da Recorrente não encontra amparo legal, na legislação, por que carecem de previsão legal, uma vez que a licitação pública não é um concurso de destreza, mas, conforme o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é garantir que a proposta mais vantajosa seja selecionada pela Administração, em conformidade com as determinações do edital, não podendo o Agente de Contratação, entender, interpretar ao **SEU MODO, DE FORMA DISCRICIONÁRIA**, a margem da lei, de forma diversa da legislação, fazer interpretações, ilações que prejudicam a pré-qualificação de possíveis interessados em prestar os serviços da pré-qualificação.

Omissões e interpretações anômalas a legislação, impõem ao agente público, responsabilizações, conforme art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB): "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro".

Veja-se, portanto, que o referido dispositivo inaugura um novo regime de responsabilização ao prescrever que o agente público responderá por suas decisões em caso de dolo ou erro grosseiro. De acordo com a lição de Gustavo Binbenbujm e André Cyrino, "o erro grosseiro é um código dogmático que exprime como a culpa deve ser valorada para que o agente público possa ser responsabilizado".

Sobre erro grosseiro, o Tribunal de Contas da União, é pacífico o entendimento a responsabilização de seus agentes, quanto a adoção de atos contrários a legislação:

“A Corte de Contas entendeu que a pregoeira, do caso analisado, incorreu em erro grosseiro ao desclassificar indevidamente licitante que apresentou proposta mais vantajosa, pelo fato de ter adotado critério de aferição de exequibilidade distinto do estabelecido no edital. A não observância das regras editalícias, além de evidenciar o descuido e desatenção no seu modo de atuar, ofende os princípios da vinculação do instrumento convocatório e da confiança legítima, uma vez que havia uma justa expectativa dos administrados de que a entidade observaria as regras editalícias por ela própria estabelecida”. (Acórdão nº 1083/2025 – Primeira Câmara)

“Todo o conjunto de exigências ilegais, imotivadas e restritivas estabelecidas no termo no termo de referência são absolutamente incompatíveis com a conduta de um gestor médio que atue na área de contratações governamentais (...) A atuação dos três responsáveis pode ser tipificada no mínimo como erro grosseiro, pois foram alertados de algumas falhas pela assessoria jurídica, e ainda assim, optaram por prosseguir com a licitação sem realizar os devidos ajustes.” (Acórdão nº 894/2025-Plenário)

“Com base no art. 28 da LINDB, o TCU entendeu que o servidor agiu com erro grosseiro, ou seja, com culpa grave, ao ignorar deveres básicos de cuidado, com conferência imediata, registro contábil e observância das normas internas da instituição.” (Acórdão nº 591/2025-Plenário)

“Para fins de responsabilização perante o TCU, a decisão do gestor que desconsidera sem a devida motivação, as recomendações constantes do parecer da consultoria jurídica acerca do processo licitatório configura erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942-Linbd.” (Acórdão nº 2503/2024-Segunda Câmara)

“O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada ao administrador médio, avaliada no caso concreto.” (Acórdão nº 1565/2024 – Segunda Câmara).

“O administrador médio em questão é o agente que deixa de adotar um dever de cuidado objetivo que se esperaria da média de seus pares, expostos às mesmas circunstâncias, o que não pode ser encarado como um erro de conduta justificável, razão por que deverá responder pelos seus atos.” (Acórdão 2.012/2022-Segunda Câmara)

Toma-se aqui o Agente de Contratação, ao inabilitar a Recorrente, incorreu em erro grosseiro, no sentido de equipará-lo à culpa grave, ou seja, que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, que por todo o exposto, deve-se revisto tal decisão e reformar o decisório atacado pela HABILITAÇÃO da Recorrente, nos termos do Edital em apreço.

Por estas alegações, a decisão ora impugnado, deve ser acatada, na íntegra, outrossim, interpretar a legislação contrária aos preceitos da Administração Pública, é ir de encontro ao princípio da isonomia e da legalidade, restringindo a competitividade, princípio essencial as licitações públicas, uma vez que é vedado aos agentes públicos estabelecer normas que afetem normas e princípios basilares que norteiam as licitações públicas, se não vejamos:

Lei nº 14.133/2021 – Lei das Licitações

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de

1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Ora, ao interpretar o edital de modo excessivo e ilegal, regras editalícias que impõem ônus demasiado para o perfazimento das condições de participação ferem o princípio da isonomia e o caráter competitivo do certame, assim, imposições desnecessárias podem objeto de impugnação, administrativa ou judicialmente. Todos pressupostos ou condições que impliquem restrição ao caráter competitivo do procedimento licitatório devem ser rechaçados, por violação direta ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021, uma vez que afasta eventuais licitantes quando da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Neste sentido, nos ensina o mestre Adilson Abreu Dallari em sua obra Aspectos Jurídicos da Licitação com relação à elaboração dos editais afirma "que o essencial é que não se incluam cláusulas de favorecimentos ou de discriminação em favor ou contra determinados interessados".

Visto que o edital é um instrumento de chamamento, e deve servir para trazer pessoas, e não para impedir que pessoas que efetivamente poderiam contratar se afastem da licitação. O edital não pode conter cláusulas que representem barreiras impeditivas de participação no procedimento, a quem realmente tem condições de participar ou a quem realmente esteja disposto a se instrumentar para participar.

Assim sendo, é vedada exigências editalícias que apenas impedem a participação de empresas na licitação, ferindo o princípio da isonomia, conforme ensina o professor Marçal Justen Filho:

"Assim, o ato convocatório viola o princípio da isonomia quando: a) estabelece discriminação desvinculada do objeto da licitação; b) prevê exigência desnecessária e que não envolve vantagem para a Administração; c) impõe requisitos desproporcionados com necessidades de futura contratação; d) adota discriminação ofensiva de valores constitucionais ou ilegais. Veda-se cláusula desnecessária ou inadequada, cuja previsão seja orientada não a selecionar a proposta mais vantajosa, mas a beneficiar particulares. (...) A incompatibilidade poderá derivar de a restrição ser excessiva ou desproporcionada às necessidades da Administração. Poderá, também, decorrer da inadequação entre a exigência e as necessidades da Administração." FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 8ª edição, Dialética – 2001, págs.60, 61 e 78.

No mesmo sentido, o professor Matheus Carvalho diz que: "Edital é ato administrativo vinculado a lei". Ora, se o edital é ato administrativo vinculado a lei, a Administração não pode determinar exigências que ultrapassem a margem da lei, **sob pena de ilegalidade.**

Visto de outra forma, a interpretação abusiva por parte do Agente de Contratação, incorre em responsabilidades por estes atos, caracterizando erro grosseiro, podendo o mesmo a responder por estes atos, vejamos:

"Imputa-se responsabilidade ao pregoeiro quando contribui com a prática de atos omissivos e comissivos na condução cujo edital contenha cláusulas sabidamente em desacordo com as leis de licitações, porque compete ao pregoeiro, caso tenha ciência de manifesta ilegalidade, recusar-se ao cumprimento do edital". TCU – Acórdão 864/2021-Plenário

"Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos à época da prática do ato impugnado". TCU – Acórdão 11.674/2023 – 1ª Câmara

Na evolução legislativa da matéria, a nova lei de licitações (Lei. 14.133/2021) consagrou expressamente o formalismo moderado ao prever, no inciso II, do art. 12, que o desatendimento de exigências meramente formais, que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta, não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo. Vejamos:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...) III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

Neste caso, em um possível conflito de princípios, a opção do legislador foi o de privilegiar o formalismo moderado - e o princípio da vantajosidade - em detrimento do princípio da segurança jurídica.

Tecendo comentários acerca da nova disposição legal que veio a positivar o formalismo moderado, Irene Patrícia Diom Nohara (Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada. - 1. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 RL-1.6.), pontua:

“Está superada, do ponto de vista da hermenêutica, a ideia jusnaturalista do *bouche de la loi* (Montesquieu), que via no intérprete uma espécie de autômato de um sentido único extraído do texto normativo. A textura aberta da linguagem rechaça a certeza ou a precisão absoluta na interpretação, sendo os princípios parâmetros relevantes, mas também variáveis, de aplicação da lei.

No caso da licitação, a exigência de formalismo deve ser sopesada diante das características do caso concreto, em virtude dos princípios da igualdade e da competitividade, para que a Administração consiga alcançar o objetivo de seleção da proposta mais vantajosa”. (nosso grifo)

Deste raciocínio que se entende que o princípio da formalidade não pode ser utilizado como barreira à concretização da finalidade dos atos e tampouco pode ser exigido quando dispensável, em especial, nos processos administrativos. É neste sentido que se orienta o TCU:

“A inabilitação de licitante em virtude da ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, de que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes, caracteriza inobservância à jurisprudência do TCU.” Acórdão 918/2014 – Plenário

“Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes.” Acórdão 2.873/2014 – Plenário

“No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados”. Acórdão 357/2015-Plenário

“Na condução de licitações, falhas sanáveis, meramente formais, identificadas na documentação das proponentes não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas

a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (art. 43, § 3º da Lei 8.666/1993).” Acórdão 3.340/2015 – Plenário.

Tecendo comentários acerca da disposição legal que veio a positivar o formalismo moderado, Irene Patrícia Diom Nohara (Nova Lei de Licitações e Contratos Comparada. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 RL-1.6.) pontua:

“Está superada, do ponto de vista da hermenêutica, a ideia jusnaturalista do (Montesquieu), que via no intérprete uma espécie de autômato de um sentido único extraído do texto normativo. A textura aberta da linguagem rechaça a certeza ou a precisão absoluta na interpretação, sendo os princípios parâmetros relevantes, mas também variáveis, de aplicação da lei. No caso da licitação, a exigência de formalismo deve ser sopesada diante das características do caso concreto, em virtude dos princípios da igualdade e da competitividade, para que a Administração consiga alcançar o objetivo de seleção da proposta mais vantajosa.

Não é outro senão este o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, que em diversas oportunidades adotou como causa de decidir o formalismo moderado. Senão, vejamos:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO. DOCUMENTO DECLARADO SEM AUTENTICAÇÃO. FORMALISMO EXACERBADO. PRECEDENTES.

1. Esta Corte Superior possui entendimento de que não pode a administração pública descumprir as normas legais, em estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 41 da Lei n. 8.666/1993. Todavia, o Poder Judiciário pode interpretar as cláusulas necessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar da concorrência possíveis proponentes.

2. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp n. 1.620.661/SC, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 3/8/2017, DJe de 9/8/2017.)

O rigorismo formal é rechaçado pela doutrina e pela jurisprudência, que privilegiam a atuação voltada à concretização do interesse público. Sob esse aspecto, passando para a análise de uma situação hipotética, vivenciada na praxe administrativa, a inabilitação da empresa licitante por mera irregularidade formal **não deve prevalecer quando não afetar a objetividade e efetividade de sua proposta.**

Diante do exposto acima, que ao constatar que os documentos “contrato de prestação de serviços” apresentados em relação aos profissionais “Sra. Maria Isabel Ramos de Meneses Brito “Contadora” e Dra. Maria Carolina Vasconcelos Pontes “Advogada”, cumpre aos mandamentos da legislação vigente, se mantida a inabilitação da Recorrente, comprova a configuração da ilegalidade na conduta praticada pelo Agente de Contratação, devendo este rever seus atos, retificando o resultado inicial, para a habilitação da Recorrente.

IV – DO PEDIDO

Ante a tudo o quanto foi exposto, requer ao D. Agente de Contratação:

IV. 1. retificação da decisão inicial, pelo provimento total do recurso. Requer a habilitação da Recorrente por todos os fatos e fundamentos já relatados, conforme Súmula 473 do STF;

IV.2. caso não seja aceita, que seja encaminhado a autoridade superior para sua reconsideração;

IV.3. caso não seja aceita, que fique registrado todas as ilegalidades apontadas no processo, carecendo de responsabilidades de seus agentes;

IV. 4. caso não sejam aceitas todas as manifestações já elencadas pela Recorrente, poderá acarretar nas responsabilidades legais aos agentes públicos envolvidos no processo, bem como apreciação pelos órgãos de controle e judiciário (art. 5º, XXXV, da CF/88);

Grifa-se que somente mediante a **HABILITAÇÃO** da Recorrente, que os princípios públicos serão aplicados, igualando as licitantes no único intuito de conseguir a melhor oferta para a Administração Pública.

Pelo que

Pede Deferimento,

Carnaubal/CE, 22 de julho de 2025

EXCELLENT SOLUCOES Assinado de forma digital por
EM GESTAO DE PESSOAS EXCELLENT SOLUCOES EM GESTAO
DE PESSOAS LTDA:31906970000184
LTDA:31906970000184 Dados: 2025.07.22 22:19:36 -03'00'

EXCELLENT SOLUÇÕES EM GESTÃO DE PESSOAS LTDA
C.N.P.J.: 31.906.970/0001-84
Francisco Edson Silva Farias
Empresário Representante Legal