

PARECER JURÍDICO

Interessado: Setor de Licitações

Assunto: Parecer jurídico sobre recurso administrativo e contrarrazões apresentadas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 028/2025

Objeto: Registro de preços para contratação de empresa especializada em serviços de gestão documental, guarda e tratamento arquivístico, digitalização de documentos, com indexação em sistema GED e cessão de licenças de uso no âmbito da Prefeitura Municipal de Cerro Corá/RN.

LICITAÇÃO PÚBLICA. PREGÃO ELETRÔNICO. HABILITAÇÃO. RECURSO ADMINISTRATIVO. CONTRARRAZÕES. ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO EDITAL. DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA SUFICIENTE. EXIGÊNCIAS RELATIVAS À EXECUÇÃO CONTRATUAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REGULARIDADE DA HABILITAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO RECURSO.

1. Introdução

Cuida-se de provocação dirigida à Assessoria Jurídica Municipal, a fim de que se manifeste sobre a legalidade da habilitação da empresa CONTI ASSESSORIA EM PLANEJAMENTO & LICITAÇÕES LTDA - ME, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 028/2025, instaurado pelo Município de Cerro Corá/RN, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de gestão documental, guarda e tratamento arquivístico, digitalização de documentos, indexação, reconhecimento de caracteres (OCR), inserção em sistema eletrônico com interface web, armazenamento em nuvem e destruição segura dos documentos físicos inservíveis, nos termos do Termo de Referência.

Durante a fase de habilitação, a empresa CONTI foi declarada vencedora do certame por ter apresentado a proposta de menor preço e, em seguida, restou habilitada pela Comissão de Licitação, com fundamento na análise da documentação exigida no edital. Contudo, a empresa X-SOLUTION DOC BUREAU LTDA, também participante do certame, interpôs

recurso administrativo tempestivo, alegando que a licitante habilitada não teria atendido plenamente às exigências contidas no edital e no Termo de Referência.

As principais alegações da recorrente concentram-se em cinco pontos:

1. Suposto descumprimento do item 3.4.8 do edital, que exige comprovação da posse de software de governança e gestão documental, apontando que a declaração apresentada pela CONTI seria genérica e que os atestados e notas fiscais não demonstrariam a detenção legítima da solução tecnológica ofertada.
2. Inobservância do item 5.65 do Termo de Referência, que trata da obrigatoriedade de a empresa contratada disponibilizar profissional para supervisão técnica dos serviços, com vínculo comprovado.
3. Ausência da declaração de aderência da ferramenta tecnológica à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), exigida pelo item 5.66 do Termo de Referência.
4. Não apresentação do termo de confidencialidade assinado pelo representante legal da empresa, nos moldes do item 5.67 do Termo de Referência.
5. Suposta irregularidade na comprovação de vínculo técnico com a bibliotecária contratada, uma vez que se trata de contrato firmado com pessoa jurídica distinta da licitante, o que, segundo a recorrente, caracterizaria subcontratação vedada nos termos do item 6.1 do edital.

Em contrarrazões, a empresa CONTI assevera que cumpriu integralmente os requisitos editalícios e impugna a interpretação extensiva realizada pela recorrente. Defende, ainda, que os itens 5.65 a 5.67 se referem à fase de execução contratual e, portanto, não podem ser exigidos no momento da habilitação, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Argumenta também que os contratos apresentados com os profissionais atendem aos critérios legais e ao edital, e que o vínculo técnico não exige vínculo empregatício. Por fim, denuncia a conduta contraditória da empresa recorrente, que teria adotado interpretação oposta em certame semelhante (Pregão Eletrônico nº 007/2025 – Prefeitura de Florânia/RN).

Os autos foram devidamente instruídos com o recurso administrativo, as contrarrazões apresentadas, o edital completo, o Termo de Referência, e os documentos de habilitação da empresa CONTI.

Diante disso, a autoridade competente submete à Assessoria Jurídica a análise da legalidade da habilitação da empresa CONTI, à luz da legislação aplicável, especialmente a Lei nº 14.133/2021, com vistas à formação do juízo de valor definitivo sobre o recurso interposto e à segurança jurídica do procedimento.

2. Fundamentação Legal

A análise jurídica do presente recurso administrativo exige, inicialmente, a observância dos princípios estruturantes do processo licitatório consagrados na Lei nº 14.133/2021, notadamente os princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, segurança jurídica, ampla competitividade, isonomia e boa-fé, conforme expressamente dispostos no art. 5º da norma geral de licitações.

Todo o procedimento deve ser interpretado de forma a assegurar a estabilidade dos atos praticados, a primazia do interesse público e a confiança legítima dos licitantes no conteúdo do edital, que constitui a lei interna do certame, nos termos consagrados pela doutrina administrativa.

No caso concreto, sustenta a empresa recorrente que a empresa habilitada, CONTI ASSESSORIA EM PLANEJAMENTO & LICITAÇÕES LTDA - ME, não teria cumprido diversas exigências editalícias, ensejando sua inabilitação. Tais alegações, contudo, não se sustentam à luz da correta hermenêutica jurídica do edital, tampouco encontram respaldo na jurisprudência dos tribunais de contas e dos tribunais superiores. Passa-se à análise pontual de cada uma das razões recursais.

2.1. Da suposta ausência de comprovação da posse de software de governança e gestão documental (item 3.4.8)

A primeira alegação do recurso sustenta que a CONTI não teria cumprido o item 3.4.8 do edital, que exige: “Apresentar comprovação de que possui software de governança e gestão de documentos, já que é condição indispensável para prestação dos serviços”.

A interpretação conferida pela recorrente, contudo, é excessivamente restritiva e incompatível com a legalidade administrativa, ao presumir que apenas a apresentação de certificado de registro de software, patente ou documento comprobatório de titularidade intelectual exclusiva seria hábil a comprovar a "posse" do software exigido.

Ora, a exigência editalícia não condiciona a habilitação à titularidade exclusiva ou ao registro formal da propriedade intelectual da solução tecnológica. Requer apenas que o licitante demonstre, por meios idôneos, que detém posse legítima da solução tecnológica apta à execução contratual, seja por meio de desenvolvimento próprio, seja por meio de licenciamento regular e contínuo.

Nesse sentido, a empresa CONTI apresentou declaração formal, acompanhada de atestados de capacidade técnica e notas fiscais de fornecimento anterior do mesmo software a outros entes públicos, os quais, por expressarem a utilização contínua e pública da solução ofertada, são suficientes para demonstrar o atendimento ao item 3.4.8. Trata-se de prática consolidada em sede de controle externo, conforme jurisprudência reiterada do Tribunal de Contas da União:

“Nas licitações de serviços de software, a comprovação da capacidade técnica da licitante tomará por base atestado(s), que reflita(m) a execução satisfatória de objeto compatível com as características do objeto licitado [...] não é possível exigir avaliação (ou 'certificado') de qualidade de processo de software, a exemplo de CMMI ou MPS.BR, como requisito obrigatório.”

(Nota Técnica SEFTI nº 05/2016 – TCU)

A pretensão da recorrente de exigir documentos não previstos no edital viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e representa tentativa de modificar, por via interpretativa, as condições de habilitação. Nos termos da doutrina de Marçal Justen Filho, “a Administração Pública está proibida de exigir do licitante qualquer elemento não previsto

no instrumento convocatório” (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, RT, 2ª ed., p. 774). Tal raciocínio impõe o indeferimento desta alegação.

2.2. Da alegada ausência de indicação de supervisor técnico com vínculo (item 5.65)

O segundo ponto do recurso argumenta que a CONTI não indicou, na fase de habilitação, o nome do supervisor técnico exigido no item 5.65 do Termo de Referência, nem apresentou prova de seu vínculo.

Ocorre que o referido item está alocado em capítulo específico do Termo de Referência que trata das obrigações contratuais da futura contratada. Assim, trata-se de exigência vinculada à execução do contrato, e não de requisito da fase de habilitação. Nesse sentido, é legítima a apresentação do nome e vínculo do supervisor apenas no momento da assinatura contratual, não sendo exigível na fase anterior, salvo previsão expressa e inequívoca do edital – o que não se verifica no caso.

Esta é, inclusive, a orientação do Tribunal de Contas da União. Em apoio à tese, o Acórdão nº 2353/2024 – 2ª Câmara do TCU reconheceu que:

“A comprovação de vínculo entre o licitante e o seu responsável técnico deve ser exigida apenas quando da assinatura do contrato, de modo a não restringir ou onerar desnecessariamente a participação de empresas na licitação, podendo essa comprovação se dar por meio de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum.”

Logo, a ausência de indicação do supervisor técnico na fase de habilitação não implica nulidade, tampouco inabilitação da empresa, razão pela qual a alegação recursal deve ser rejeitada.

2.3. Da ausência de declaração formal de aderência da ferramenta à LGPD (item 5.66)

O recurso sustenta que a CONTI não apresentou declaração formal de que a ferramenta ofertada adere à Lei Geral de Proteção de Dados. No entanto, novamente incorre

em erro hermenêutico, pois o item 5.66 está inserido na mesma seção contratual do Termo de Referência, referindo-se à execução do contrato, e não à fase de habilitação. A exigência é dirigida à contratada, e deverá ser satisfeita no momento da assinatura contratual, sob pena de inadimplemento contratual – não se confundindo com critério técnico de habilitação.

Acrescente-se que a CONTI apresentou certificado de conformidade emitido em nome de sua pessoa jurídica, demonstrando que atua conforme as boas práticas de governança em dados pessoais. Ainda que não se confunda com a declaração exigida, tal certificado reforça a intenção de adequação da empresa aos preceitos da LGPD. A ausência de declaração formal, neste momento, não compromete a regularidade da habilitação, justamente porque sua apresentação não é exigível na fase de habilitação.

A interpretação da recorrente, ao equiparar “declaração” e “certificação”, e exigir apresentação antecipada de requisito de execução, viola o princípio do julgamento objetivo e constitui formalismo indevido. Como bem destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“A inobservância de exigências formais, por um licitante, necessariamente leva à sua inabilitação ou desclassificação, conforme o caso. A comissão de licitação não pode relevar as falhas formais, mas tampouco pode exigir formalismos não previstos no edital, sob pena de ofensa à legalidade e à isonomia” (Temas Polêmicos Sobre Licitações, 4ª ed., p. 40).

Assim, também deve ser repelida esta alegação recursal.

2.4. Da ausência do termo de confidencialidade (item 5.67)

A ausência do termo de confidencialidade, exigido no item 5.67, segue o mesmo raciocínio das teses anteriores. Trata-se de cláusula que disciplina obrigação da futura contratada em sede de execução contratual, razão pela qual não pode ser exigida como condição de habilitação.

A jurisprudência administrativa é pacífica no sentido de que exigências contratuais não podem ser antecipadas, salvo previsão expressa, o que inexistente no presente edital. Tal antecipação violaria o princípio da segurança jurídica e comprometeria o equilíbrio entre os

licitantes, criando exigências que não constam na fase de qualificação técnica. A interpretação da recorrente impõe exigência antecipada de obrigação contratual, o que é expressamente vedado pela jurisprudência do TCU, nos termos do Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, que adverte:

“As exigências de execução contratual não devem ser antecipadas à fase de habilitação, salvo expressa previsão em contrário.”

Portanto, a ausência de apresentação do termo de confidencialidade na habilitação não é irregularidade apta a ensejar inabilitação da empresa.

2.5. Da suposta irregularidade no vínculo técnico com a bibliotecária (item 5.74)

A última tese recursal sustenta que o vínculo técnico da bibliotecária contratada pela CONTI é inválido, por se dar por meio de contrato com pessoa jurídica, o que, na visão da recorrente, caracterizaria subcontratação indevida.

Essa alegação parte de premissa equivocada. O item 5.74 do edital expressamente admite como forma de comprovação de vínculo: “contrato de prestação de serviços ou qualquer outra forma que demonstre vínculo entre o profissional e a empresa”. Assim, é lícito à licitante firmar contrato com pessoa jurídica para prestação de serviço profissional, desde que haja especificação do objeto, prazo e profissional responsável – o que foi cumprido pela empresa CONTI.

Não se trata de subcontratação de escopo, mas de contratação de profissional especializado vinculado à execução do serviço, nos moldes do edital. A jurisprudência do TCU é clara ao admitir essa possibilidade:

“A comprovação de profissional pertencente ao quadro da empresa pode se dar tanto por meio de vínculo empregatício como por contrato formal de prestação de serviços.” (TCU, Acórdão nº 1.121/2015 – Plenário).

A leitura restritiva da recorrente, que pretende excluir contratos com PJs prestadores de serviço técnico, não encontra amparo no texto editalício, tampouco na legislação de

regência. Ademais, não há qualquer indício de que o profissional contratado não executará diretamente as funções previstas, sendo irrelevante a forma jurídica de sua contratação. Logo, inexistente qualquer irregularidade na forma de comprovação do vínculo técnico da profissional indicada, motivo pelo qual essa alegação também deve ser rejeitada.

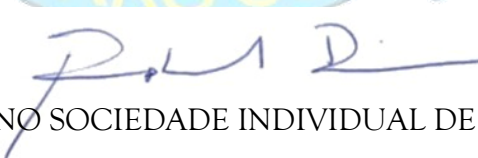
3. Conclusão

Diante da análise jurídica empreendida, conclui-se que a empresa CONTI ASSESSORIA EM PLANEJAMENTO & LICITAÇÕES LTDA - ME atendeu adequadamente às exigências previstas no edital do Pregão Eletrônico nº 028/2025, não havendo fundamento legal que justifique sua inabilitação. As alegações constantes do recurso não encontram amparo na legislação vigente nem na jurisprudência do TCU, razão pela qual devem ser rejeitadas.

Assim, opina-se pelo indeferimento do recurso administrativo interposto pela empresa X-SOLUTION DOC BUREAU LTDA; pela manutenção da habilitação da empresa CONTI ASSESSORIA EM PLANEJAMENTO & LICITAÇÕES LTDA - ME; e pelo regular prosseguimento do certame, com observância das obrigações contratuais no momento oportuno, conforme previsto no Termo de Referência.

É o parecer.

Cerro Corá/RN, 18 de junho de 2025.



RAPHAEL TARGINO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA

Assessoria em Licitações do Município de Cerro Corá