

Recife, 30 de junho de 2025.

Parecer n.º 02/2025 – CPL/CTTU.

Ref. **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 003/2025** - Constitui objeto desta licitação, a contratação de empresa especializada para prestação de serviços na Gestão Integrada para Apoio Operacional, Controle e Monitoramento do Tráfego, com a disponibilização de informações aos usuários nos corredores viários visando à fluidez e à segurança. Trata-se de prestação de serviços contínuos, com dedicação exclusiva de mão de obra.

À Diretoria da Presidência,

Senhora Presidente,

A empresa **TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, manifestou intenção de recurso no sistema eletrônico LICITAR DIGITAL, ao tomar ciência da Declaração de Vencedor manejada nos autos do Pregão Eletrônico em epígrafe, exarada na data de 11/06/2025, protocolou o recurso em tela, com base nos argumentos de fato e de direito a seguir aduzidos.

DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL.

Ultimada a fase de razões e contrarrazões recursais, o pregoeiro tem a oportunidade de fazer um julgamento prévio de admissibilidade e, nesta mesma ocasião, poderá exercer o juízo de retratação, modificando, se for o caso, seu julgamento.

A manifestação da intenção em recorrer, bem como as razões de recurso foram interpostas dentro dos prazos fixados, sendo, pois, tempestivo o instrumento recursal, preenchendo os requisitos extrínsecos e intrínsecos para sua admissibilidade. De igual sorte, as contrarrazões também foram interpostas no prazo fixado.

Vê-se, pois, que o recurso em tela atende aos requisitos formais de admissibilidade, estando, portanto, apto para conhecimento e julgamento, nos termos do item 8 do Edital.

I – DAS RAZÕES DO RECURSO DA EMPRESA TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL.

1.1. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

A presente licitação tem por objeto prestação de serviços na Gestão Integrada para Apoio Operacional, Controle e Monitoramento do Tráfego, com a disponibilização de informações aos usuários nos corredores viários visando à fluidez e à segurança.

Apesar de ter apresentado preço vantajoso e cumprido todos os requisitos para habilitação, a Comissão optou pela inabilitação da Recorrente, alegando, em síntese, o descumprimento de dispositivos do edital, nos termos a seguir aduzidos:

“(…) Dessa forma, a empresa TOPPUS não apresentou o plano de recuperação judicial homologado pela justiça, descumprindo o item 7.5.3 do edital.

(…) Ainda, faz-se mister destacar que a decisão judicial apresentada pela TOPPUS, oriunda do Processo Judicial nº 0025498- 92.2023.8.17.3090, em trâmite perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Paulista/PE, produz efeitos tão somente ao Poder Executivo do Município de Jaboatão dos Guararapes, (…)

(…) A empresa TOPPUS apresentou vários atestados, mas nenhum deles relacionado com o objeto da licitação, descumprindo o item 9.1 do termo de referência. A empresa TOPPUS apresentou um Coordenador técnico com Curso Superior de Comunicação Social, habilitado em Relações Públicas, Formação de Instrutor de trânsito teórico técnico e de prática de direção veicular, Curso de Formação de Diretor Geral e Curso de Formação de Diretor de Ensino, descumprindo o item 9.4 do termo de referência.

Portanto, a empresa TOPPUS teria que apresentar atestados que comprovassem experiência no ramo (gestão) de trânsito; no entanto, os atestados apresentados não estão em concordância com todas as exigências técnicas exigidas no Edital e Termo de Referência.

Não se trata apenas de uma gestão de mão de obra como foi bem explicado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, bem como o Coordenador Técnico teria que dispor de curso superior devidamente comprovado na área de trânsito, descumprindo com o exigido no item 9.4 do termo de referência.”

Contudo, a partir de uma análise minuciosa dos fatos e fundamentos a seguir descritos, é possível verificar, de forma plena e inequívoca, que (i) a Recorrente estava eximida de apresentar plano de recuperação homologado, por força de decisão judicial e (ii) demonstrou sua capacidade técnica. Diante disso, vem à presença dessa Ilustre Comissão apresentar as razões para a reforma da decisão em debate, especificamente no que tange à sua inabilitação.

1.2. DA IRREGULARIDADE DA INABILITAÇÃO DA TOPPUS

DAS CONDIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS CONCEDIDAS À RECORRENTE. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL COM DECISÃO ESPECIFICAMENTE AFASTANDO A EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL HOMOLOGADO

Conforme informado em sede de diligências, a Recorrente é empresa especializada em terceirização de mão de obra e apoio administrativo, prestando serviços na área, há quase 17 (dezessete) anos, para diversos órgãos da Administração Pública.

Ocorre que, no ano de 2023, esta Recorrente, por motivos alheios à vontade de sua administradora, flagrou-se em grave crise econômico-financeira, em razão da pandemia que resultou na supressão e rescisão de diversos contratos e na inadimplência dos entes públicos contratantes.

Em vista disso, com esteio na Lei nº 11.101/05, esta Recorrente ingressou com o Pedido de Recuperação Judicial, em 30/10/2023, que foi distribuído aos cuidados do MM. Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca do Paulista/PE e tombado sob o nº 0025498- 92.2023.8.17.3090. O processamento foi deferido no dia 31/10/2023.

Ao longo do procedimento concursal, o MM. Juízo assentou que “o ordenamento brasileiro está orientado no sentido de privilegiar a função social da empresa, e para tanto determina a preservação dos meios que possibilitem a superação da crise, nos termos do art. 47 da Lei nº 11.101/05, que figura como seu objetivo:

“Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.”

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu o princípio que rege todo o procedimento, inclusive as disposições normativas externas ao sistema recuperacional, é que “a hermenêutica conferida à Lei nº11.101/05, no particular relativo à recuperação judicial, deve sempre se manter fiel aos propósitos do diploma. Vale dizer, em outras palavras, nenhuma interpretação pode ser aceita se dela resulta circunstância que – além de não fomentar – inviabilize a superação da crise empresarial, com consequências perniciosas ao objetivo de preservação da empresa economicamente viável” (STJ: REsp nº 1.187.404/MT, Relator o Ministro Luís Felipe Salomão, Corte Especial, j. 19.6.2013).

Compreendendo se tratar de uma ação recuperacional de empresa e que seu maior ativo é sua força laboral e seus contratos vinculados ao Poder Público, o MM. Juízo Recuperacional deferiu diversas medidas que, coligadas, permitiram o adimplemento de diversos contratos pela Recorrente. Nesse contexto, o Juízo Recuperacional consignou reiteradas vezes que “a atividade principal da recuperanda consiste em ser contratada pelo setor público para a terceirização de serviços. Para esta atividade, o grande insumo é a força de trabalho, sendo a folha a maior despesa indispensável a manutenção da atividade empresarial, assim como a manutenção de mais de 4.000 (quatro mil) empregos diretos, que a recuperação judicial visa preservar”.

No atual cenário, todo o faturamento que fomenta a atividade empresarial da Recorrente e todo o conjunto de ativos disponíveis para o seu soerguimento está estritamente vinculado aos contratos administrativos, de modo que **qualquer impedimento à participação (e eventual contratação) da Recuperanda no certame causará risco, potencialmente irreparável, por significar perda de faturamento e da capacidade de adimplir suas obrigações trabalhistas, contratuais e fazendárias.**

À vista disso, reconhecendo a capacidade da Recorrente de assumir novos contratos, o MM. Juízo modulou diversas exigências de caráter anticoncorrencial, bem como aquelas que obstaculizam a participação em licitações de empresas em recuperação judicial, a fim de assegurar a observância do art. 47 da Lei n. 11.101/05. **Nesse sentido, destacou-se o afastamento expresso da exigência do plano homologado como condição de habilitação para todos os processos licitatórios que a Recorrente venha a participar, assegurando a competitividade e a igualdade de oportunidades no âmbito da licitação.** Vejamos:

1. Na decisão de ID nº 164066004, de 14/03/24, o juízo decidiu pela impossibilidade de desclassificação da Recorrente com fundamento na ausência do Plano de Recuperação aprovado, conforme a seguir demonstrado:

“Analisando os requerimentos da Recuperanda, constato que foi realizado o pleito de suspensão da eficácia da cláusula 9, (a), do Termo de Referência que, em seu teor, exige que a participação seja precedida da homologação do Plano acompanhada de uma certidão atestando a sua aptidão econômica e financeira.

São dois pontos, o primeiro é a homologação do plano e o segundo é que o Juízo condutor ateste a aptidão financeira da Recuperanda.

Quanto ao primeiro, entendo que o artigo 52 da Lei nº 11.101/05 dispensa essa certificação, não sendo necessário apresentar o plano aprovado, verbis:

Art. 52. Estando em termos a documentação exigida no art. 51 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato:

I - (...)

II - determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, observado o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal e no art. 69 desta Lei;

Registro que a decisão deste Juízo também afastou exigência de certidões determinadas para contratação com o Poder Público, o que entendo dispensar a exigência do edital - ID 151020636.

Trata-se de procedimento complexo e com vários pedidos incidentais que demandam tempo até sua completa instrução e julgamento. Ademais, quanto ao feito em si, aponto o que registrou o administrador judicial em seu parecer:

“[...]a Recuperanda tem cumprido os prazos legais, sobretudo com a apresentação do Plano de Recuperação Judicial com a proposta para pagamento dos seus credores, pendente abertura do prazo para que os credores tenham ciência e possam aderir ou impugnar.

A Recuperanda também demonstra aptidão financeira, pois permanece contratada em quase 100 contratos com a Administração Pública e com capacidade de manutenção de 4 mil funcionários e isso só foi possível, primeiro, por causa da Recuperação Judicial que suspendeu a exigibilidade de curto prazo das dívidas e, segundo, por sustentar relevante faturamento e organização, o que deve ser levado em consideração. [...]”

Registro que há impossibilidade de apresentar o plano homologado, atualmente, o que não é causa para desclassificar uma empresa que demonstra cumprir seu contrato perante o próprio órgão que conduz o Processo Licitatório e que tem revelado aptidão econômica antes mesmo de aprovação do Plano, que é habitualmente um novo marco na obtenção de crédito.

Observe-se, também, que a empresa tem se mantido ativa até a presente data, passados quase 5 meses, e o fez por seus próprios meios e sem contar com os valores que foram diretamente retirados de sua operação.

Pelas razões expostas, entendo que viola o artigo 47 da Lei nº 11.101/05, a desclassificação de uma Recuperanda que, segundo o administrador judicial, “tem demonstrado capacidade de se manter em sua atividade, evidências que são extraídas da quantidade de funcionários e contratos mantidos. Por isso que não se deve exigir, ao menos no presente momento, que a Recuperanda

preencha índices pré-estabelecidos e que não consideram a situação atual ou os efeitos do Plano na capacidade de pagamento dos seus funcionários ativos.”

Neste sentir, seja por imperativo do princípio da legalidade ou mediante a ponderação equilibrada dos princípios encartados nas Leis n. 8.666/1993 e 11.101/2005, é possível a superação de ambas as exigências relacionadas a qualificação econômico-financeira.”

2. Na decisão de ID nº 173046786, de 10/06/24, o juízo afastou, em mais um caso concreto, a inabilitação da Recorrente por ausência de comprovação dos índices e do plano de recuperação aprovado:

“Ficando consignado que a devedora ainda não teve seu plano de recuperação judicial pautado em assembleia, em razão da complexidade e do estágio inicial do procedimento, ficando dispensada de apresentar certidão nesse sentido.

Ademais, **questões suscitadas pela Recuperanda são semelhantes às conhecidas e decididas previamente**, por isso adoto como razões de decidir a manifestação do administrador judicial de ID 164004585 e os fundamentos da Decisão de ID 164066004, haja vista estar em consonância com o art. 47 da Lei 11.101/05, a legislação e a jurisprudência sobre o tema, bem como em razão da possibilidade e constitucionalidade da fundamentação per relationem, para autorizar a participação da Recuperanda no PROCESSO LICITATÓRIO Nº 0570.2024.AC-79.PE.0257.SAD via PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 0257.2024.

Pela relevância da fundamentação adotada anteriormente, transcrevem-se as razões principais:

“Registro que a decisão deste Juízo também afastou exigência de certidões determinadas para contratação com o Poder Público o que entendo dispensar a exigência do edital - ID 151020636. (...) Sabe-se que esse entendimento não é unísono, contudo, considerando a especial situação da empresa, em recuperação judicial e que a sua atividade se restringe a contratação com a Administração Pública, é o que se revela mais adequado em atenção ao princípio de preservação da empresa, dado que solução diversa, implicaria na inviabilização da Recuperanda prosseguir com as suas atividades. Doutra banda, com tal modulação, igualmente se respeita a decisão administrativa, uma vez que não se estaria autorizando que a Recuperanda participasse de licitações perante os três órgãos sancionadores.” - ID 164066004.

Diante do exposto, defiro o pedido para autorizar a participação da Recuperanda no Processo Licitatório de nº 0570.2024.AC-79.PE.0257.SAD, sem que a sua desclassificação ocorra com fundamento na ausência certidões negativas mencionadas (13.3.11 do Edital) e do Plano de Recuperação aprovado; sanções impostas (3.3.2 e 3.3.3 do Edital) e certidões demonstrativas do CADFOR e do CEIS (11.1, 11.1.1 e 19.4 do Edital); não comprovação dos índices (13.5.3,

13.5.4, 13.5.5, 13.5.6, 13.5.7, 13.5.8, 13.5.11 do Edital), com imediato cadastramento da Recuperanda no sítio eletrônico utilizado no Processo Licitatório, o PE-Integrado, que é gerido pela Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco.“

3. Já por meio da decisão de ID nº 180101252, proferida em 27/08/2024, entendeu o Juízo por estender a todos os futuros órgãos licitantes, cuja licitação venha a contar com a participação da Recuperanda enquanto perdurarem os efeitos da recuperação judicial, a inexigibilidade das exigências atinentes à qualificação econômico-financeira, restando expressamente consignado na decisão que é vedado a qualquer ente contratante inabilitar ou deixar de contratar a Recorrente sob o fundamento da ausência de homologação do plano de recuperação judicial:

“Entendo que também viola o artigo 47 da Lei nº 11.101/05 a desclassificação de uma Recuperanda que, segundo o administrador judicial, “tem demonstrado capacidade de se manter em sua atividade, evidências que são extraídas da quantidade de funcionários e contratos mantidos. Por isso que não se deve exigir, ao menos no presente momento, que a Recuperanda preencha índices pré-estabelecidos e que não consideram a situação atual ou os efeitos do Plano na capacidade de pagamento dos seus funcionários ativos.”.

Neste sentir, seja por imperativo do princípio da legalidade ou mediante a ponderação equilibrada dos princípios encartados nas Leis n. 8.666/1993 e 11.101/2005, é possível a superação das exigências relacionadas à qualificação econômico-financeira. (...)

Por tudo que foi exposto, entendo pelo DEFERIMENTO dos pedidos da petição de Id 177289688, com o fim de concretizar o objetivo da recuperação judicial no sentido de manter os empregos vigentes e viabilizar a atividade necessária para cumprimento das obrigações previstas no plano de recuperação judicial, não podendo ser impedida de participar ou vedada sua contratação ou renovação de contrato em razão da ausência de quaisquer das certidões negativas ou índices mencionados nos Editais 040.2024.PE.013.EPC.SME [Pregão Eletrônico n. 013/2024]; 168.2023.PE.075.EPC.SME [Pregão Eletrônico n075/2023]; 041.2024.PE.014.EPC-SME [Pregão Eletrônico n. 066/2023]; 077.2024.PE.023.EPC-SME [Pregão Eletrônico n. 023/2024], e demais cláusulas com o seguinte teor:

(...)

HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

Certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

Nos casos em que a Certidão de Falência apresentada no certame não abranger os processos distribuídos de forma eletrônica, a exemplo do Estado de Pernambuco, a empresa deverá apresentar, na forma do art. 69 da Lei Federal nº14.133/2021, a Certidão Negativa também referente aos Processos Eletrônicos.

Declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

Comprovação de possuir Patrimônio Líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor referencial da contratação, mediante apresentação dos documentos contábeis.

Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

Serão considerados aceitos como na forma da lei o balanço patrimonial e demonstrações contábeis assim apresentados: Comprovação da boa situação financeira da empresa mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), igual ou superior a 1 (um), obtidos pela aplicação das seguintes fórmulas:

(...)

Esta decisão poderá ser usada pela Recuperanda em caso análogos, para qualquer nova licitação ou renovação de contrato enquanto perdurarem os efeitos do presente feito recuperacional.

Caso a Recuperanda recolha a taxa pelo sicajud, expeça-se a certidão circunstanciando o teor da decisão e inscrevendo o prazo de validade mencionado.

Fica consignado que **a empresa ainda não teve seu plano de recuperação judicial pautado em assembleia de credores em razão da complexidade e do procedimento, ficando dispensada de apresentar certidão nesse sentido.**

Autorizo que a cópia da presente decisão sirva como ofício, ficando, desde já, autorizada a sua entrega pessoal pela Recuperanda.”

Importante frisar que, embora as decisões mencionadas não se refiram especificamente ao presente caso – até porque foram firmadas anteriormente, o próprio Juízo Recuperacional deixou claro na decisão de ID nº 180101252 que as dispensas são aplicáveis a todas as demais licitações, incluindo, por óbvio, a presente. Dessa forma, fica evidente que os fundamentos adotados possuem alcance amplo e são aplicáveis ao caso em questão, contrariando o entendimento da Ilustre Pregoeira de que a referida decisão produziria efeitos tão somente ao Poder Executivo do Município de Jaboatão dos Guararapes.

Apesar de a Petição de ID nº 177289688, que provocou o juízo para proferir a decisão de ID nº 180101252, ter apresentado o caso específico das licitações em curso no Município de Jaboatão dos Guararapes naquele momento, o juiz decidiu estender os efeitos para toda e qualquer licitação que a Recorrente viria a participar.

Isso porque, conforme seu entendimento, a desclassificação de uma Recuperanda que tem demonstrado capacidade de se manter em sua atividade (com base na quantidade de funcionários e contratos mantidos) viola o artigo 47 da Lei nº 11.101/05, entendendo ser necessária uma ponderação equilibrada dos princípios encartados nas Leis n. 8.666/93 (e conseqüentemente, 14.133/2021) e 11.101/2005:

“Entendo que também viola o artigo 47 da Lei nº 11.101/05 a desclassificação de uma Recuperanda que, segundo o administrador judicial, “tem demonstrado capacidade de se manter em sua atividade, evidências que são extraídas da quantidade de funcionários e contratos mantidos. Por isso que não se deve exigir, ao menos no presente momento, que a Recuperanda preencha índices pré-estabelecidos e que não consideram a situação atual ou os efeitos do Plano na capacidade de pagamento dos seus funcionários ativos.”.

Neste sentir, seja por imperativo do princípio da legalidade ou mediante a ponderação equilibrada dos princípios encartados nas Leis n. 8.666/1993 e 11.101/2005, é possível a superação das exigências relacionadas à qualificação econômico-financeira”

Nesses termos, por estar **constantemente monitorando a atuação da Recuperanda desde outubro de 2023 e considerando que a Toppus demonstra capacidade econômica para assumir novas obrigações decorrentes de contratos com a Administração Pública, o Juízo da Recuperação entendeu por bem estender os efeitos da decisão a todas as licitações das quais a empresa venha a participar, inclusive, porque as questões suscitadas pela Recuperanda são semelhantes às conhecidas e decididas previamente reiteradamente.**

Tal medida visa concretizar os objetivos da recuperação judicial, especialmente no que se refere à preservação dos empregos atualmente mantidos e à viabilização da atividade empresarial, indispensável ao cumprimento das obrigações assumidas no Plano de Recuperação Judicial.

Ademais, tal posicionamento também atende ao interesse público e respeita os princípios que regem as licitações, na medida em que permite à Administração Pública contratar uma empresa que, embora em recuperação judicial, demonstra condições reais de execução contratual e comprometimento com a regularidade de suas atividades — o que garante, simultaneamente, a eficiência da contratação pública e a continuidade da atividade empresarial.

Para ilustrar que se trata de uma tendência em outras recuperações judiciais em curso, apresentamos precedentes relevantes que reconhecem a ilegalidade da inabilitação de empresas em recuperação judicial exclusivamente pela ausência de homologação do plano:

MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO DE LIMEIRA. PREGÃO

ELETRÔNICO. Inabilitação pela pregoeira por não haver apresentado Plano de Recuperação Judicial homologado pelo Juízo, apesar de haver decisão judicial que permitia sua participação em concorrências e licitações em todo o território nacional. A inabilitação pelo simples e único argumento da não apresentação do plano de recuperação judicial homologado pelo juízo competente não constitui motivo idôneo para elidir a participação da impetrante no procedimento licitatório. Sentença que concedeu parcialmente a segurança, cujos termos devem ser confirmados por seus próprios e bem deduzidos fundamentos, servindo como razão de decidir (RITJSP, art. 252). Precedentes do STJ. Presença de direito líquido e certo. Recurso não provido. (TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 1008539-45.2023 .8.26.0320 Limeira, Relator.: Camargo Pereira, Data de Julgamento: 19/06/2024, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/06/2024).

PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. DISPENSADA APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITO. VIABILIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS QUE AUXILIEM NESTA FASE.

1.Trata-se de controvérsia em torno da participação de empresa em recuperação judicial em procedimento licitatório e a nova Lei de Recuperação Judicial (Lei 11.101/2005).

2.O STJ vem entendendo ser inexigível, pelo menos por enquanto, qualquer demonstração de regularidade fiscal para as empresas em recuperação judicial, seja para continuar no exercício de sua atividade (já dispensado pela norma), seja para contratar ou continuar executando contrato com o Poder Público. Nos feitos que contam como parte pessoas jurídicas em processo de recuperação judicial, a jurisprudência do STJ tem-se orientado no sentido de se viabilizarem procedimentos aptos a auxiliar a empresa nessa fase. Precedentes: AgRg no AREsp 709.719/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 12.2.2016; REsp 1.173.735/RN, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 9.5.2014; AgRg na MC 23.499/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Rel. p/ Acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19.12.2014.

3.Levando-se a uma interpretação sistemática de ambas as legislações - Lei 8.666/1993 e 11.101/2005, pode-se concluir que, preservando o interesse da coletividade com ações no sentido de avaliar se a empresa em recuperação tem condições de suportar os custos da execução do contrato e também resguardando a função social da empresa, é possível conciliar os dois entendimentos.

4.Agravo Interno não provido. (STJ - AgInt nos EDcl no REsp n. 1.940.775/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27/6/2022, DJe de 29/6/2022.)

Reexame necessário. Mandado de segurança. Município de Igarapava. Licitação. Pregão eletrônico. Inabilitação da impetrante em recuperação judicial pela suposta não apresentação de plano de recuperação homologado. Exclusão do processo licitatório pela ausência da exibição de documento que não exigido no edital. Inadmissibilidade. Violação ao princípio da vinculação

ao instrumento convocatório. Sentença concessiva da segurança mantida. Reexame improvido. (TJ-SP - Remessa Necessária Cível: 10000381120248260242 Igarapava, Relator.: Fernão Borba Franco, Data de Julgamento: 19/08/2024, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/08/2024)

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO DA AUTORA. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO- FINANCEIRA. EXIGÊNCIA, NO EDITAL DO CERTAME, DE HOMOLOGAÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL DA EMPRESA LICITANTE. IMPETRANTE QUE TEVE O PLANO DE RECUPERAÇÃO DEFERIDO JUDICIALMENTE, PORÉM, AINDA NÃO SUBMETIDO À DELIBERAÇÃO DA ASSEMBLÉIA GERAL DE CREDORES. AUSÊNCIA DE TAL EXIGÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CONDIÇÃO DESARAZOADA. SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJ-PR 0008231-87 .2023.8.16.0131 Pato Branco, Relator.: Luiz Mateus de Lima, Data de Julgamento: 30/10/2023, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 31/10/2023)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. LEI 13.303/2016. EMPRESA COM PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO NA LICITAÇÃO. REQUISITOS DE VIABILIDADE ECONÔMICA ACRESCIDO DE PRÉVIA APROVAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO DO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. RESTRIÇÃO INDEVIDA. DECOTE DA EXIGÊNCIA IMPEDITIVA DE PARTICIPAÇÃO. 1.A sociedade de economia mista, a despeito de se tratar de pessoa jurídica de direito privado, observa a regulamentação para a comercialização de bens, prevista na Lei 13.303/2016, e, ao mesmo tempo, não aplica, de forma plena, o princípio da autonomia de vontade, de modo que, eventual excesso, que desborde a discricionariedade, pode ser caracterizado como ato ilegal e é passível de análise pelo Poder Judiciário. 2. A viabilidade econômica definida para todas as empresas é analisada conforme os itens "a" e "e" da cláusula 8.3 do EDITAL LIC AQUISIÇÃO CEB-IPES Nº 001-P01605 - ELETRÔNICO, sendo que para as empresas com pedido de Recuperação Judicial foi acrescida restrição de participação na alínea f, a qual exige prévia aprovação e homologação do Plano de Recuperação Judicial, caracterizando distinção entre as empresas que já cumpriram os requisitos impostos a todos os participantes indistintamente. 3. A extensa garantia é fator de risco para todas as empresas envolvidas, não sendo possível presumir maior risco para aquelas cujo plano de recuperação judicial ainda não tenha sido aprovado e homologado em face das demais, não se mostrando, a restrição, plausível, razoável nem proporcional. 4.Mantida a sentença que afastou o requisito da alínea "f" da cláusula 8.3 do Edital e reconheceu o direito líquido e certo da empresa interessada, que formulou pedido de Recuperação Judicial e cuja assembleia de credores ainda não foi realizada, de não ser exigida a prévia aprovação e homologação do Plano de Recuperação Judicial. 5. Apelação não provida. (TJ-DF 07065878520248070001 1893950, Relator: LEONOR AGUENA, Data de Julgamento: 18/07/2024, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: 01/08/2024).

Conclui-se, portanto, que a jurisprudência pátria tem se firmado no sentido de reconhecer a ilegalidade da inabilitação de empresas em recuperação judicial em procedimentos licitatórios, quando fundada exclusivamente na ausência de homologação do plano de recuperação.

Importa ressaltar que os efeitos das decisões da Recuperação Judicial aqui colacionadas permanecem plenamente vigentes, uma vez que o processo de recuperação se mantém em fase instrutória, ainda não tendo sido concluído o trâmite necessário para a homologação do plano. Conforme mencionado pelo próprio Juízo da Recuperação, “trata-se de procedimento complexo e com vários pedidos incidentais que demandam tempo até sua completa instrução e julgamento”, logo, ainda não foi submetido à Assembleia para julgamento e homologação.

Inclusive, na recente decisão de ID 202595713 (16/05/2025), o Juízo da Recuperação Judicial decidiu que a nova Assembleia Geral de Credores será realizada após as mediações.

Ademais, em 26/05/2025, foi expedida Certidão Narrativa do Processo de Recuperação Judicial nº 0025498-92.2023.8.17.3090 (em anexo), a qual atesta, dentre outras, a vigência das decisões mencionadas:

“que, ao ID n. 164066004, em 14/03/2024, foi proferida decisão, ainda vigente, com o seguinte teor: Diante do exposto, conheço das as questões apresentadas, defiro tutela provisória de urgência, autorização a participação da Recuperanda no Processo Licitatório de nº 06/2024, conduzido pela Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, sem que a sua desclassificação ocorra com fundamento na ausência do Plano de Recuperação aprovado (9, a, do TR), não comprovação dos índices (9, g, h, j e l, do TR), ou sanções impostas (7.3.2 e 7.3.6 do Edital), com imediato cadastramento da Recuperanda no sítio eletrônico utilizado no Processo Licitatório, o CADFOR, que é gerido pela Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco.; que, ao ID n. 166900876, em 10/04/2024, foi proferida decisão, ainda vigente, determinando a expedição de alvará para a empresa em recuperação judicial;”

“que, ao ID n. 173046786, em 10/06/2024, foi proferida decisão ainda vigente autorizando a participação da REQUERENTE em licitações, com o seguinte teor: Por tudo que foi exposto, entendo pela excepcional dispensa da certidão exigida, sobretudo para concretizar o objetivo da recuperação judicial no sentido de manter os empregos vigentes e viabilizar a continuidade da atividade empresarial, o que torna necessário excepcionar a exigência prevista no item 13.3.11 do edital, inclusive a certidão de regularidade perante a Previdência Social, não podendo ser impedida de participar ou vedada sua contratação em razão da ausência de quaisquer dessas certidões negativas. [...] Ficando consignado que a devedora ainda não teve seu plano de recuperação judicial pautado em assembleia, em razão da complexidade e do estágio inicial do procedimento, ficando dispensada de apresentar certidão nesse sentido.”

“que, ao ID n. 180101252, em 27/08/2024, foi proferida decisão, ainda vigente, autorizando a participação da REQUERENTE em licitações, com o seguinte teor: Por tudo que foi exposto, entendo pelo DEFERIMENTO dos pedidos da petição de Id 177289688, com o fim de concretizar o objetivo da recuperação judicial no sentido de manter os empregos vigentes e viabilizar a atividade necessária para cumprimento das obrigações previstas no plano de recuperação judicial, não podendo ser impedida de participar ou vedada sua contratação ou renovação de contrato em razão da ausência de quaisquer das certidões negativas ou índices mencionados nos Editais 040.2024.PE.013.EPC.SME [Pregão Eletrônico n 013/2024]; 168.2023.PE.075.EPC.SME [Pregão Eletrônico n 075/2023]; 041.2024.PE.014.EPC-SME [Pregão Eletrônico n. 066/2023]; 077.2024.PE.023.EPCSME [Pregão Eletrônico n. 023/2024], e demais cláusulas com o seguinte teor (...). Esta decisão poderá ser usada pela Recuperanda em caso análogos, para qualquer nova licitação ou renovação de contrato enquanto perdurarem os efeitos do presente feito recuperacional. Fica consignado que a empresa ainda não teve seu plano de recuperação judicial pautado em assembleia de credores em razão da complexidade e do procedimento, ficando dispensada de apresentar certidão nesse sentido. Autorizo que a cópia da presente decisão sirva como ofício, ficando, desde já, autorizada a sua entrega pessoal pela Recuperanda.”

Ademais, com o intuito de reforçar que as decisões anteriormente proferidas já se aplicavam a todas as demais licitações, cumpre destacar que, em 04/06/2025, foi proferida nova decisão nos autos da Recuperação Judicial (Id. 206168720, em anexo), autorizando expressamente a participação da Recuperanda em dois certames promovidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura da Cidade do Recife. Referida decisão afastou, de forma inequívoca, a exigência de apresentação de certidões negativas, de cumprimento de índices econômicos ou financeiros e de plano de recuperação homologado, não apenas no tocante aos certames mencionados, mas a todas as licitações em geral.

“Nesse contexto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) tem se mostrado sensível à necessidade de mitigar exigências em processos licitatórios que se revelem obstáculos intransponíveis à participação de empresas em recuperação judicial, especialmente quando o plano de recuperação ainda não foi votado ou homologado, e a própria complexidade do feito impede que a empresa se aproprie plenamente dos benefícios da reestruturação.

(...)

Fica consignado que a empresa ainda não teve seu plano de recuperação judicial pautado em assembleia de credores em razão da complexidade e do procedimento, ficando dispensada de apresentar certidão nesse sentido.” – Id. 206168720

Dessa forma, não subsiste qualquer razão para que a Ilustre Pregoeira desconsidere os efeitos da decisão proferida no âmbito da recuperação judicial, tampouco para restringir sua aplicabilidade ao Poder Executivo Municipal de Jaboatão dos Guararapes.

A interpretação restritiva proposta pela Pregoeira revela-se contrária aos fundamentos estabelecidos pelo Juízo Recuperacional, que expressamente reconheceu a aplicabilidade ampla da decisão, autorizando a participação da Recuperanda em quaisquer processos licitatórios, independentemente da localidade ou esfera da Administração Pública. O intuito da medida é justamente assegurar a efetividade do processo recuperacional, evitando que obstáculos formais – como a ausência de certidões negativas ou a rigidez de índices econômicos pré-fixados – inviabilizem a continuidade da atividade empresarial da Recuperanda.

Portanto, ao afastar os efeitos da decisão judicial sob o fundamento de que ela teria eficácia limitada ao Município de Jaboatão dos Guararapes, a autoridade administrativa incorre em desvio de finalidade e manifesta afronta à autoridade do juízo competente para conduzir o processo de recuperação judicial. Tal postura, além de violar o princípio da legalidade, compromete o princípio da eficiência administrativa e desrespeita a segurança jurídica das decisões judiciais regularmente proferidas.

No entanto, apenas para fins de argumentação, ainda que se admitisse a existência de limitação espacial dos efeitos das decisões, reitera-se que foi proferida decisão no âmbito da Prefeitura da Cidade do Recife, a qual, pelo raciocínio adotado pela Pregoeira, seria plenamente extensível à CTTU, por se tratar de órgão integrante da mesma estrutura administrativa da Prefeitura da Cidade do Recife.

Por todo o exposto, requer-se o imediato reconhecimento da validade e da eficácia da decisão de ID nº 180101252, respaldada na Certidão Narrativa em anexo, e demais decisões proferidas no Processo nº 0025498-92.2023.8.17.3090, com o consequente afastamento das exigências editalícias incompatíveis com a situação da Recuperanda, sobretudo, o item 7.5.3 do edital, permitindo-se sua plena participação no certame, em consonância com os princípios que regem tanto a recuperação judicial quanto as licitações.

DA SUFICIENTE DEMONSTRAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA RECORRENTE

Para além da questão relativa à ausência de homologação do plano de recuperação judicial, a Ilustre Pregoeira fundamentou a inabilitação da Recorrente em suposto descumprimento dos itens 9.1 e 9.4 do Termo de Referência, os quais tratam, respectivamente, da comprovação da

experiência anterior em serviços compatíveis com o objeto licitado e da qualificação da equipe técnica mínima exigida para a execução contratual.

No entanto, tal alegação não subsiste diante da documentação apresentada pela Recorrente, a qual evidencia, de forma clara e suficiente, o atendimento integral às exigências técnicas fixadas no edital e, sobretudo, a sua capacidade técnica para prestar os serviços licitados, nos termos a seguir demonstrados.

A qualificação técnica tem a finalidade de aferir a aptidão técnica do licitante conferindo segurança à Administração Pública de que o licitante possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, caso se sagre vencedor do certame.

Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a “Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo”¹.

A aferição da capacidade técnica dos licitantes é uma das etapas que compõem a habilitação das empresas e é poder-dever da Administração, sendo o mesmo definido no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, conforme se destaca:

“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.”

Ou seja, o intuito do legislador constitucional é o de preservar a qualidade das compras públicas, sem ofender a economicidade e isonomia. Dessa forma, deverá a Administração Pública limitar suas exigências, compatibilizando-as com o mínimo de segurança, e deverá evitar formalidades excessivas e desnecessárias quanto à qualificação técnica, de maneira que não se restrinja a liberdade de qualquer interessado em participar do certame.

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zenite, 2008, p. 233.

É nesse contexto que a Lei de Licitações estabelece que a qualificação técnica se divide em qualificação técnico-operacional e qualificação técnico-profissional e se restringirá às seguintes exigências:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - **certidões ou atestados**, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, **que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;**

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

A **qualificação técnico-operacional** corresponde à capacidade da empresa, referindo-se a aspectos típicos da estrutura organizacional da empresa licitante, como instalações, equipamentos e equipe. Pensando em definir a forma de avaliação da citada qualificação, criou-se a figura do atestado de capacidade técnica, que é uma declaração emitida por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprovem a aptidão do licitante para a execução do objeto do processo licitatório, através da certificação de cumprimento de contratos que envolvam serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Assim, busca-se comprovar para a Administração Pública, por intermédio de documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, que o licitante já executou com êxito o objeto **similar** ao licitado em oportunidade anterior, o que gerará confiança e segurança à Administração de que o aludido licitante possui capacidade técnica.

Na esteira da determinação legal, o ato convocatório da licitação em apreço estabeleceu a necessidade de comprovação da qualificação técnica da licitante por meio de atestados solicitados no item 7.10 do edital, que se refere ao item 9.1 do Termo de Referência, abaixo transcrito:

“Qualificação Técnica:

9.1. Comprovação de capacidade técnico-operacional no desempenho de atividade relacionada com o objeto da licitação, por meio de atestado ou certidão, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, por execução, a qualquer tempo, de serviço de gestão integrada de trânsito, controle e monitoramento de tráfego, visando à fluidez e à segurança, ou serviços de características similares.”

Em tempo, visando preencher os requisitos do item 9.1, a Recorrente apresentou diversos atestados de capacidade técnica. Contudo, a Ilustre Pregoeira entendeu que nenhum deles estaria relacionado com o objeto da licitação, o que descumpriria o item 9.1 do termo de referência:

“A empresa TOPPUS apresentou vários atestados, mas nenhum deles relacionado com o objeto da licitação, descumprindo o item 9.1 do termo de referência.”

Não obstante, a desconsideração dos atestados apresentados não merece prosperar, uma vez que nenhuma das normas mencionadas no edital impõe à licitante a obrigatoriedade de apresentar atestados de capacidade técnica idênticos ao objeto licitado. Ademais, o Termo de Referência tampouco apresenta fundamentação técnica que justifique tal exigência, mas apenas exige prestação de serviços com características similares, de forma que a imposição de apresentação de atestados idênticos não pode ser validamente utilizada como critério de inabilitação.

É nesse contexto que, com o intuito de vetar a exigência ilegal de atestados de capacidade técnica que comprovem a execução específica do objeto do certame cujo objeto é a terceirização de mão de obra, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 553/2016-Plenário da relatoria do Min. Vital do Rêgo, fixou entendimento que, em licitações para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, devem ser exigidos atestados que comprovem aptidão para gestão de mão de obra, ao invés da comprovação da boa execução de serviços idênticos.

Este posicionamento foi publicado no Informativo de Licitações e Contratos, nº 277, Sessões 8 e 9 de março/2016:

“3. Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais. Representação formulada por empresa licitante apontara possíveis irregularidades em pregão eletrônico conduzido pelo

Ministério do Esporte, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados nas categorias de secretário executivo, secretário executivo bilíngue e técnico em secretariado. Contestara a representante, basicamente, sua inabilitação em virtude de suposto desatendimento dos requisitos de qualificação técnica, que exigiam, segundo a interpretação do órgão licitante, a comprovação da execução de serviços compatíveis com o objeto descrito no edital (secretariado técnico, executivo e bilíngue). Analisando o ponto, relembrou o relator que a jurisprudência do TCU “vem se firmando no sentido de que, nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra, a exemplo dos Acórdãos 1.443/2014-TCU-Plenário e 744/2015-TCU-2ª Câmara”. Nesse sentido, transcreveu alerta expedido quando da prolação desse último acórdão no seguinte sentido: “1.7.1. nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...); 1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI”. No caso em análise, prosseguiu o relator, “verifica-se que pelo menos um dos atestados apresentados pela representante – o atestado emitido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Governo do Distrito Federal, acompanhado de cópia do contrato firmado e de seus aditivos – atenderia, em princípio, aos requisitos de qualificação técnica, tendo em vista demonstrar capacidade da licitante na gestão de mão de obra no quantitativo mínimo exigido – trinta postos, conforme item 8.6.3 do edital – e pelo período mínimo exigido – três anos, conforme item 8.6.2”. Nada obstante, consignou, “por ocasião da análise dos atestados de qualificação técnica, a pregoeira só aceitou, como já frisado, serviços idênticos aos licitados, ou seja, só foram aceitos atestados que demonstrassem a execução de serviços anteriores de secretariado, ao invés de verificar a capacidade de gestão de mão de obra das licitantes, conforme jurisprudência deste Tribunal, não tendo sido apresentado nenhum argumento a justificar, no caso concreto, excepcionar o entendimento esposado por esta Corte de Contas”. Nesses termos, acolheu o Plenário a proposta do relator, para considerar parcialmente procedente a Representação e determinar ao Ministério do Esporte a adoção das medidas destinadas à anulação da fase de habilitação e dos atos que a sucederam, para que sejam reexaminados os atestados apresentados em conformidade com o entendimento do TCU, cientificando o órgão, entre outros aspectos, da irregularidade consistente em “exigir, em licitação para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, que os atestados de capacidade técnica comprovem serviços idênticos, em vez da aptidão para gestão de mão de obra, sem a necessária demonstração técnica dessa necessidade”. Acórdão 553/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Vital do Rêgo.”

Sendo a citada determinação também constatada nos seguintes acórdãos relacionados:

“Deve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade.” - Acórdão 1.140/2005-Plenário.

“111. Nesse ponto, parece residir a principal discussão a ser enfrentada – que espécie de aptidão deve ser requerida para a execução de contratos de serviços de natureza continuada, em que esteja caracterizada cessão de mão de obra. (...)”

114. O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é realmente muito mais relevante para a Administração do que a aptidão técnica para a execução dos serviços, inclusive porque estes apresentam normalmente pouca complexidade. Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais. É situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra, ou de um contrato de fornecimento de bens, em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto – que serve muito bem o parâmetro de 50% usualmente adotado.” - Acórdão 1.214/2013 – Plenário.

“1.7.1. nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...);”

1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI;” - Acórdão 744/2015 – 2ª Câmara.

Pois bem. Ciente da competência e integridade desta Ilustre Pregoeira, bem como acreditando que jamais iria de encontro a pacificada determinação jurisprudencial do Tribunal de Contas, verifica-se que a solicitação de atestado de execução de “serviço de gestão integrada de trânsito, controle e monitoramento de tráfego, visando à fluidez e à segurança”, prevista no item 9.1 do TR, não é suficiente a vincular e restringir a demonstração de expertise e conseqüentemente a da competitividade das licitantes, sobretudo, por prever expressamente no mesmo dispositivo a possibilidade de atestar a execução de “serviços de características similares” ao objeto licitado, que é a prestação de serviços, com dedicação exclusiva de mão de obra.

Sendo assim, é necessária apenas a comprovação de aptidão para desempenho de GESTÃO DE MÃO DE OBRA TERCERIZADA em atividades de características similares, o que foi feito pela Recorrente.

É de se frisar que a empresa TOPPUS apresentou diversos atestados que, embora não mencionem expressamente a expressão “gestão de trânsito”, guardam compatibilidade técnica com as atividades licitadas, especialmente no que se refere ao gerenciamento e alocação de

grande volume de recursos humanos em funções operacionais, técnicas e administrativas, o que é inerente à gestão integrada de trânsito.

Os atestados juntados demonstram experiência concreta na coordenação de equipes compostas por motoristas, motociclistas/motoboys, porteiros, operadores de poço, supervisores, eletricitas, encanadores, serventes, auxiliares administrativos, assistentes de escritório, entre outros, cujas atividades demandam controle, supervisão, planejamento e rotinas operacionais estruturadas – exatamente como exige o objeto da presente licitação, que envolve o controle e monitoramento do tráfego urbano, com vistas à segurança viária.

Ademais, o conceito de “gestão integrada de trânsito” envolve diversas atividades complementares e correlatas, não se restringindo à atuação exclusiva sobre o tráfego urbano, mas incluindo aspectos de logística, sistemas de informação e suporte. Portanto, os atestados devem ser analisados de forma contextualizada, com base nos princípios da razoabilidade.

Convém destacar que a interpretação do artigo 67, da Lei de Licitações, no que concerne aos atestados, deve ser cautelosa e primar pela finalidade precípua da exigência, qual seja a demonstração de que os licitantes possuem condições técnicas para executar o objeto pretendido pela Administração caso venha a sagrar-se vencedor.

A própria Corte de Contas da União evidencia que cabe à Administração Pública incluir os motivos para as exigências de comprovação de capacidade técnica:

A Administração deve incluir no processo licitatório os motivos das exigências de comprovação de capacidade técnica, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, e demonstrar, tecnicamente, que os parâmetros fixados são necessários e pertinentes ao objeto licitado. A pontuação técnica atribuída à apresentação de certificado específico deve ater-se apenas à sua validade, sem estabelecer pontuação para atividades específicas desempenhadas. (Acórdão 1937/2003-Plenário| Relator: AUGUSTO SHERMAN).

Com isso, ciente de que a exigência da qualificação técnica exposta no edital tem por finalidade assegurar a adequada execução do contrato e é requisito objetivo, os atestados apresentados pela Recorrente, que são similares ao objeto da licitação, são pertinentes e compatíveis à necessidade que se pretende contratar, sendo a exigência atendida na íntegra pela Recorrente.

No mesmo sentido, é o entendimento por diversos tribunais pátrios:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREGÃO ELETRÔNICO. DECISÃO AGRAVADA QUE SUSPENDE O CERTAME. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS

EXIGIDOS PELO EDITAL. COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO TÉCNICA PARA O FORNECIMENTO DE PRODUTO SIMILAR AO LICITADO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1.No caso dos autos, a Agravante apresentou atestado de aptidão técnica de bomba de infusão, produto que se mostra similar ao objeto licitado de bomba de seringa, haja vista servirem, segundo apontado pela Agravante e não repelido pela Administração, para infusão de medicamentos parenteral e enteral em pacientes, atendendo a demandas necessárias à UTI e aos centros cirúrgicos (vide fls.50/58). 2.O item 8.1.4.1 do Edital não exige que o atestado de capacidade seja de um produto idêntico ao licitado, mas apenas que seja similar, cuja finalidade se restringe em aferir se a sociedade empresária vencedora será capaz de fornecer produtos daquela natureza. 3.A Lei 8.666/93 dispõe de maneira muito clara em seu artigo 30 que a documentação relativa à qualificação técnica deve se limitar à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. 4.Recurso conhecido e provido. (Tribunal de Justiça do Amazonas TJ-AM - Agravo de Instrumento : AI 4000112- 15.2020.8.04.0000 AM 4000112-15.2020.8.04.0000)

ADMINISTRATIVO. REMESSA EX OFFICIO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO DE CAPACIDADE NA EXECUÇÃO DE SERVIÇO IDÊNTICO AO OBJETO LICITADO. ILEGALIDADE.

DESPROVIMENTO. 1) É vedada a exigência de quaisquer outras comprovações de atividade ou de aptidões não previstas em lei que porventura inibam a participação na licitação (art. 30, § 5º da Lei nº 8.666/93); 2) A capacidade técnica para execução de serviço deve guardar compatibilidade com o objeto do Pregão, e não que o serviço prestado seja idêntico ao objeto licitado; 3) Na espécie, o ato administrativo combatido que inabilitou a empresa interessada exigiu comprovação de capacidade técnica emitidos por pessoa jurídica, devidamente averbados no CREA, que atestem execução de serviços comerciais e manutenção de emergência nas redes de distribuição de energia elétrica, em média e baixa tensão, na área de concessão da Companhia de Eletricidade, restrição que ilegalmente inabilitou a empresa-impetrante; 4) Remessa oficial não provida. Recursos de apelação prejudicados. Sentença confirmada. (Tribunal de Justiça do Amapá TJ-AP - REMESSA EX- OFFICIO(REO): REO 0037368-60.2015.8.03.0001 AP)

A propósito do tema, pertinente trazer à colação a lição de Carlos Pinto Coelho da Motta: “O que se verifica, ao longo do percurso legislativo da qualificação técnica na habilitação, é a sólida tendência que culmina nos dispositivos da Lei 8.666/93, no sentido de exigir que o licitante comprove sua aptidão para a realização do objeto mediante atestados de desempenho anterior, ‘pertinente e compatível’ com esse objeto. Como seriam aferidas essa pertinência e compatibilidade? Logicamente - segundo a letra da lei – pela medida em que as características da atividade anterior fossem semelhantes às do objeto e as quantidades fossem aproximadas,

assim como os prazos de cumprimento ou de execução.” (MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Eficácia nas Licitações e Contratos. 11ª Ed, Belo Horizonte: Del Rey, 2008, págs. 360/361.)

Portanto, resta evidente que a similaridade com o objeto e a demonstração de expertise compatível em gestão de mão de obra cumprem as necessidades exigidas para a futura contratação.

No que tange ao item 9.4 do Termo de Referência, exigiu-se a comprovação de possuir, na data da entrega da proposta, Coordenador Técnico com curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito e/ou logística, ou outro curso equivalente, por meio de certificados e diplomas emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado:

“9.4. Comprovação de possuir, na data prevista para entrega da proposta, Coordenador Técnico com curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito e/ou logística ou outro curso equivalente por meio de certificados e diplomas emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.”

Contudo, tal exigência, da forma como foi interpretada pela Comissão de Licitação, extrapola os limites legais do que pode ser requisitado como qualificação técnico-profissional.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União já decidiu pela ilegalidade da exigência de possuir responsável técnico de nível superior em seu quadro de funcionários:

“É irregular a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional definidas no art. 30, inciso II e §1º, da Lei 8.666/1993.” (Acórdão nº 1988/2016 – Plenário)

Isso porque, a exigência imposta pelo item 9.4 revela-se manifestamente restritiva à competitividade, por impor qualificação máxima aos profissionais responsáveis, contrariando diretamente jurisprudência pacífica sobre o tema:

“É ilegal a inclusão, em editais de licitação, de cláusula prevendo qualificação máxima para os perfis dos profissionais que prestarão os serviços a serem contratados, por constituir fator limitador à seleção da proposta mais vantajosa.” (Acórdão nº 1946/2016 – Plenário)

A doutrina também é uníssona ao rechaçar exigências desproporcionais em sede de habilitação. Conforme destaca o professor Joel Niebuhr:

“É no âmbito do princípio da competitividade que operam em licitação pública os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. [...] Deve-se atentar ao bom senso, bem como à proporção entre as exigências a serem realizadas e o objeto licitado, especialmente no momento de se definir as exigências para a habilitação.”²

No caso em tela, **a interpretação rígida e formalista do item 9.4 desconsidera o histórico de expertise da Recorrente**, evidenciado por meio dos atestados de capacidade técnica apresentados, os quais comprovam de forma inequívoca a aptidão da empresa para o cumprimento integral do objeto licitado.

Em verdade, na prática, a execução do contrato se dará com a contratação pela nova vencedora de profissionais que já prestavam os serviços anteriormente, preservando-se a qualidade e continuidade da prestação, o que torna ainda mais infundada a exigência formalista apontada.

² NIEBUHR, Joel de Menezes, Licitação pública e contrato administrativo, - 4a ed. rev. e ampl. – Belo Horizonte, Fórum, 2015, fls.61

É de se frisar, ainda, que a Recorrente possui uma trajetória de quase 17 anos no mercado, especializada em terceirização de mão de obra para órgãos públicos, o que comprova sua expertise e capacidade técnica, já tendo executado inúmeros contratos com excelência, demonstrando sua habilidade em gerir serviços complexos e de grande escala.

Portanto, não se pode admitir que interpretações excessivamente restritivas do edital sejam utilizadas para excluir licitantes capazes, sob pena de comprometimento do interesse público e prejuízo ao erário, frustrando o caráter competitivo da licitação.

Ante o exposto, considerando que a Recorrente demonstrou plena capacidade técnica para cumprir o contrato licitado, pugna pela reforma da decisão que a inabilitou, de modo a restabelecer sua plena participação no certame.

IMPOSSIBILIDADE DE ELIMINAÇÃO DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser interpretado de forma a garantir uma correlação equilibrada entre as propostas apresentadas e as exigências do edital, sempre com o objetivo de resguardar o interesse público e assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa³. Contudo, é imperativo que as exigências estabelecidas não se configurem como

desproporcionais ou desarrazoadas, sob pena de restringir indevidamente a concorrência e comprometer a competitividade do certame.

No caso em tela, a manutenção da inabilitação da Recorrente representa a eliminação de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que configura grave violação ao Princípio da Economicidade, previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, não podendo ser relegado a segundo plano, especialmente quando a inabilitação ocorre sem que haja uma demonstração concreta do prejuízo que a contratação acarretaria.

Não se pode perder de vista que a finalidade precípua da licitação é a escolha da contratação mais vantajosa para a Administração Pública. Com efeito, a jurisprudência possui entendimento predominante no sentido de que deve prevalecer o interesse público com a proposta mais vantajosa, vejamos alguns precedentes:

3 (TJ-MG - Remessa Necessária: 5027648-89 .2022.8.13.0702, Relator.: Des .(a) Sandra Fonseca, Data de Julgamento: 05/12/2023, 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/12/2023).

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA INEXEQUÍVEL. ART. 48, I E II, § 1º, DA LEI 8.666/93. PRESUNÇÃO RELATIVA. POSSIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO PELO LICITANTE DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. RECURSO DESPROVIDO. 1. A questão controvertida consiste em saber se o não atendimento dos critérios objetivos previstos no art. 48, I e II, § 1º, a e b, da Lei 8.666/93 para fins de análise do caráter exequível/inexequível da proposta apresentada em procedimento licitatório gera presunção absoluta ou relativa de inexequibilidade. 2. **A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, de maneira que a inexequibilidade prevista no mencionado art. 48 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não pode ser avaliada de forma absoluta e rígida.** Ao contrário, deve ser examinada em cada caso, averiguando-se se a proposta apresentada, embora enquadrada em alguma das hipóteses de inexequibilidade, pode ser, concretamente, executada pelo proponente.

Destarte, a presunção de inexequibilidade deve ser considerada relativa, podendo ser afastada, por meio da demonstração, pelo licitante que apresenta a proposta, de que esta é de valor reduzido, mas exequível. [...]Assim, considerando que as instâncias ordinárias, com base na interpretação do contexto fático-probatório dos autos, entenderam que houve a devida comprovação da viabilidade da proposta apresentada pela empresa classificada em primeiro lugar, não há como elidir a referida conclusão, sob pena de incorrer-se no óbice da Súmula 7/STJ. 5. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RMS 11.044/RJ, de relatoria do Ministro Humberto Gomes de Barros, consagrou entendimento no sentido de que, **"se a licitante**

vitoriosa cumpriu integralmente (1ª Turma, DJ de 4.6.2001) e o contrato objeto de licitação, afasta-se logicamente a imputação de que sua proposta era inexequível". 6. Recurso especial desprovido. (STJ - REsp: 965839 SP 2007/0152265-0, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 15/12/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2010)

A administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro, a seu turno, consagra a tese de que o controle da economicidade, assim como da legitimidade, envolve “questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.” (Maria Sylvia Z. DI PIETRO em DIREITO ADMINISTRATIVO. 9ª ed). No mesmo sentido, entende Antônio Carlos Cintra do Amaral:

“O princípio da economicidade traduz-se na equação custo-benefício e está intimamente ligado ao da eficiência. Na prática, é um dos princípios mais importantes, já que se nota, com uma constância indesejável, a tendência do agente público de desbalancear a equação, obtendo parcos benefícios em contrapartida a custos exageradamente altos. A bem da verdade, muitas vezes ele adota essa postura diante da ameaça de vir a sofrer sanções por órgãos de controle que muitas vezes preocupam-se mais com formalidades estéreis, a pretexto de assegurar o respeito aos princípios da legalidade, moralidade e isonomia”. (Antônio Carlos Cintra do Amaral, em “PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO”)

Os conceitos acima anotados revelam o exato alcance de como o princípio constitucional da economicidade deve ser aplicado por toda a Administração Pública, especialmente pelos responsáveis pelas compras públicas.

Pois bem, conforme já citado, para que a Administração Pública tenha respaldo para contratar por preço superior ao da melhor proposta apresentada – o que decorre da inabilitação da licitante que a ofertou – é imprescindível que se demonstre o efetivo prejuízo decorrente da ausência do requisito que inabilitou a licitante, sob pena de danos ao erário, o que indiscutivelmente não é possível no presente processo, pois, conforme os motivos acima expostos, a Recorrente tem total expertise e capacidade para executar os serviços que se pretende contratar.

Frise-se que a manutenção da inabilitação da Recorrente implicará, de forma direta e objetiva, em evidente prejuízo ao erário, tendo em vista que a proposta da licitante habilitada é superior em exatos R\$ 579.994,00 (quinhentos e setenta e nove mil, novecentos e noventa e quatro reais) àquela apresentada pela Recorrente. Trata-se de uma diferença expressiva, cuja aceitação, sem fundamento técnico ou jurídico plausível, viola os

princípios da economicidade e da eficiência que regem a Administração Pública, tornando injustificável a preterição da proposta mais vantajosa.

Assim, resta evidente que a manutenção da inabilitação da Recorrente, além de ilegal, ocasionará um contrato antieconômico para a Administração Pública, o que, em tempos de contingenciamento, é inaceitável.

Essencial destacar que, ao invalidar a proposta vencedora com o menor preço, a Administração é a principal prejudicada. No pior dos cenários, caso a empresa venha a descumprir o contrato durante a execução, é a ela que devem ser aplicadas as devidas punições, conforme previsto em lei.

Portanto, a preservação do interesse público impõe a reconsideração do julgamento, com a consequente habilitação da proposta mais vantajosa apresentada pela Recorrente, a fim de evitar prejuízos desnecessários à Administração.

DA NECESSÁRIA COMUNICAÇÃO AO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Ao apresentar Plano de Recuperação Judicial, tornou-se o MM. Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca do Paulista o único competente para versar sobre os interesses da Toppus, conforme extensa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Nessa leitura, entende-se que o Juízo da Recuperação Judicial fica imbuído da competência para analisar e decidir a respeito de todo o patrimônio da Recuperanda, não apenas as obrigações existentes na data do pedido, mas também sobre os atos que possam, de qualquer forma, impactar no seu soerguimento.

Por essa razão, diz-se que se trata de regra de competência absoluta, seja para processar o feito, seja para realizar (leia-se, autorizar) atos do interesse da Toppus, rito que consta bem explicado nos arts. 3º, 6º e 7-A da LRF, in verbis:

“Art. 3º É competente para homologar o plano de recuperação extrajudicial, deferir a recuperação judicial ou decretar a falência o juízo do local do principal estabelecimento do devedor ou da filial de empresa que tenha sede fora do Brasil.

Art. 6º A decretação da falência ou o deferimento do processamento da recuperação judicial implica:

I - suspensão do curso da prescrição das obrigações do devedor sujeitas ao regime desta Lei;

II - suspensão das execuções ajuizadas contra o devedor, inclusive daquelas dos credores particulares do sócio solidário, relativas a créditos ou obrigações sujeitos à recuperação judicial ou à falência;

III- proibição de qualquer forma de retenção, arresto, penhora, sequestro, busca e apreensão e constrição judicial ou extrajudicial sobre os bens do devedor, oriunda de demandas judiciais ou extrajudiciais cujos créditos ou obrigações sujeitem-se à recuperação judicial ou à falência. [...]

§ 7º-A. O disposto nos incisos I, II e III do caput deste artigo não se aplica aos créditos referidos nos §§ 3º e 4º do art. 49 desta Lei, admitida, todavia, a competência do juízo da recuperação judicial para determinar a suspensão dos atos de constrição que recaiam sobre bens de capital essenciais à manutenção da atividade empresarial durante o prazo de suspensão a que se refere o § 4º deste artigo, a qual será implementada mediante a cooperação jurisdicional, na forma do art. 69 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), observado o disposto no art. 805 do referido Código.”

A doutrina prevê que o Juízo da Recuperação Judicial ostenta natureza absoluta, verbo ad verbum:

“A doutrina controverte sobre o critério para determinação da competência falimentar e recuperacional, se em razão da matéria ou se em razão do território, **embora ambas as posições cheguem à mesma conclusão quanto à sua natureza absoluta.** [...] O interesse público é a principal propulsão à eficiência do procedimento falimentar e recuperacional, ao proteger a par conditio creditorum (paridade entre credores da mesma classe), gerar incentivo ao desenvolvimento da economia nacional, com a segurança sobre a higidez dos agentes econômicos, aumento da concorrência, redução do risco de crédito e preservação dos consumidores. **Esse interesse público caracteriza a competência como absoluta** e impede a sua prorrogação, o reconhecimento da conexão ou da continência. A modificação de competência, independentemente da vontade das partes, não pode ser admitida. A proteção do interesse público motiva o juiz de ofício a fiscalizar a correta atribuição da competência e a remeter o processo, ainda que não haja provocação, ao foro do principal estabelecimento do devedor.”⁴

SACRAMONE, Marcelo Barbosa. Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. ePUB.

Por ser absoluta, não se admite prorrogação, atraindo as matérias que são sujeitas e/ou essenciais para a Toppus ao seu crivo decisório:

“É competente para homologar o plano de recuperação extrajudicial, deferir a recuperação judicial ou decretar a falência e o juízo do local do principal estabelecimento do devedor ou da

filial de empresa que tenha sede fora do Brasil. Trata-se de hipótese de competência absoluta, definida em razão da matéria (*ratione materiae*), espécie que não admite prorrogação e que, por conta disso, pode ser apreciada de ofício pelo magistrado. [...]

O juízo falimentar exerce verdadeira força de atração (*vis attractiva*) sobre os processos de interesse da massa falida, sendo competente para conhecer todas as ações em que estiver no pólo passivo, inclusive matérias cuja regra de competência se qualifica como absoluta (e.g., direitos reais), bem como aquelas ações que figurar como autor ou litisconsorte ativo, desde que reguladas pela LREF - como é o caso das ações tipicamente falimentares (e.g., ação declaratória de ineficácia e revocatória).”⁵

O escólio jurisprudencial se firmou no sentido de respeitar a competência absoluta para decidir sobre as questões das empresas em recuperação judicial, ampliando seu escopo às matérias que possam afetar o esforço de soerguimento:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA - RECUPERAÇÃO JUDICIAL - MEDIDAS DE CONSTRIÇÃO DE BENS INTEGRANTES DO PATRIMÔNIO DA EMPRESA RECUPERANDA DETERMINADAS POR JUÍZO FALIMENTAR - COMPETÊNCIA - JUÍZO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL - PRECEDENTES - DELIBERAÇÃO MONOCRÁTICA QUE CONHECEU DO CONFLITO E DECLAROU A COMPETÊNCIA DO JUÍZO RECUPERACIONAL. INSURGÊNCIA DO INTERESSADO. 1. Compete ao Superior Tribunal de Justiça o conhecimento e processamento do presente conflito, uma vez que envolve juízos vinculados a Tribunais diversos, nos termos do que dispõe o artigo 105, I, "d", da Constituição Federal. 2. É pacífica a orientação da Segunda Seção no sentido de ser o Juízo onde se processa a recuperação judicial, o competente para julgar as causas em que estejam envolvidos interesses e bens da empresa recuperanda. Precedentes. 2.1. A deliberação proferida pelo r. juízo suscitado invadiu a competência do r. juízo da recuperação judicial, na medida em que autorizou o levantamento de valores em face da ora suscitante sem franquear ao r. juízo da recuperação, se tal medida judicial - caso deferida - poderia dificultar a execução do plano de soerguimento aprovado pelos credores e devidamente homologado judicialmente. [...]

(AgInt nos EDcl nos EDcl no CC n. 149.791/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 1/9/2020, DJe de 9/9/2020.)

AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. EXECUÇÃO TRABALHISTA E FALÊNCIA. ATOS DE CONSTRIÇÃO SOBRE O ACERVO PATRIMONIAL DA FALIDA. INEXISTÊNCIA. CONFLITO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. O STJ assentou o entendimento de que, tanto após o deferimento do pedido de recuperação judicial quanto após a decretação da quebra, o destino do patrimônio da sociedade devedora não pode, em regra, ser afetado por decisões prolatadas por juízo diverso do que é competente para a recuperação ou falência. 2. A ausência de prática de atos de constrição sobre o acervo patrimonial de titularidade da sociedade falida por juízo diverso daquele competente para a falência, inviabiliza a caracterização do conflito de competência. 3. O conflito de competência não pode ser utilizado como sucedâneo recursal. 4. Agravo interno não provido.

(AgInt no CC n. 190.954/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Segunda Seção, julgado em 14/2/2023, DJe de 1/3/2023.)

SCALZILLI, João Pedro. Recuperação de empresas e falência: teoria e prática na Lei 11.101/2005. João Pedro Scalzilli, Luis Felipe Spinelli, Rodrigo Tellechea. 3. ed. São Paulo: Almeida, 2018. p. 177 e p. 566.

O Superior Tribunal de Justiça há muito firmou entendimento que **(a)** a competência do juízo da recuperação judicial é absoluta; **(b)** a competência absoluta em questão estende-se a quaisquer questões que envolvam bens e interesses da empresa, *ipsis litteris*:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. RECUPERAÇÃO JUDICIAL. **ARRESTO DETERMINADO POR OUTRO JUÍZO EM BENS CONSIDERADOS ESSENCIAIS PELO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO JUÍZO RECUPERACIONAL. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.** 1. Nos termos da jurisprudência desta Segunda Seção, "há absoluta convergência, entre doutrina e jurisprudência, que, em conformidade com o princípio da preservação da empresa, o juízo de valor acerca da essencialidade ou não de algum bem ao funcionamento da sociedade cumpre ser realizado pelo Juízo da recuperação judicial, que tem acesso a todas as informações sobre a real situação do patrimônio da recuperanda, o que tem o condão, inclusive, de impedir a retirada de bens essenciais, ainda que garantidos por alienação fiduciária, da posse da sociedade em recuperação (art. 49, § 3º, da LRF)" (CC 153.473/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Rel. p/ Acórdão Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 26/06/2018). 2. Nessa linha de entendimento, compete ao Juízo da Recuperação das suscitantes decidir sobre a essencialidade das sacas de milho, bem como acerca da definição de sua propriedade, como, de fato, foi feito, cabendo, a partir daí, a impugnação da parte contrária pelos meios recursais próprios. 3. Agravo interno desprovido.

(STJ - AgInt nos EDcl no CC: 169116 MA 2019/0321521-9, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 16/03/2021, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 24/03/2021)

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. PROCESSUAL CIVIL. 1. PEDIDO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL AJUIZADO NO FORO DO LOCAL DO PRINCIPAL ESTABELECIMENTO DO DEVEDOR. ART. 3º DA LEI 11.101/05. COMPETÊNCIA FUNCIONAL. PRECEDENTES. 2. ALTERAÇÃO DO ESTADO DE FATO SUPERVENIENTE. MAIOR VOLUME NEGOCIAL TRANSFERIDO PARA OUTRO ESTABELECIMENTO DO DEVEDOR NO CURSO DA DEMANDA RECUPERACIONAL. IRRELEVÂNCIA. NOVOS NEGÓCIOS QUE NÃO SE SUBMETEM AO PROCESSO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. COMPETÊNCIA ABSOLUTA INALTERADA. 3. CONFLITO CONHECIDO PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO DE DIREITO DA VARA DE PORTO NACIONAL/TO. 1. O Juízo competente para processar e julgar pedido de recuperação judicial é aquele situado no local do principal estabelecimento (art. 3º da Lei n. 11.101/2005), compreendido este como o local em que se encontra "o centro vital das principais atividades do devedor". Precedentes. 2. Embora utilizado o critério em razão do local, a regra legal estabelece critério de competência funcional, encerrando hipótese legal de competência absoluta, inderrogável e improrrogável, devendo ser aferido no momento da propositura da demanda - registro ou distribuição da petição inicial. 3. A utilização do critério funcional tem por finalidade o incremento da eficiência da prestação jurisdicional, orientando-se pela natureza da lide, assegurando coerência ao sistema processual e material. 4. No curso do processo de recuperação judicial, as modificações em relação ao principal estabelecimento, por dependerem exclusivamente de decisões de gestão de negócios, sujeitas ao crivo do devedor, não acarretam a alteração do Juízo competente, uma vez que os negócios ocorridos no curso da demanda nem mesmo se sujeitam à

recuperação judicial. 5. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da Vara de Porto Nacional/TO. (STJ - CC: 163818 ES 2019/0040905-6, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Data de Julgamento: 23/09/2020, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 29/09/2020) PROCESSUAL CIVIL E EMPRESARIAL. AGRAVO INTERNO NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUÍZO DA RECUPERAÇÃO. CRÉDITO EXTRACONCURSAL. ATO CONSTRITIVO. MANIFESTAÇÃO DO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. DECISÃO MANTIDA. 1. Ao juízo universal compete a análise do caráter extraconcursal de créditos constantes do plano de recuperação judicial, bem como da essencialidade dos bens pretendidos pelo exequente. 2. Cabe ao STJ, neste incidente, apenas decidir qual dos juízos em conflito é competente para deliberar acerca dos referidos temas. Precedente: CC 153.473/PR, Relatora Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, Relator p/ Acórdão Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 9/5/2018, DJe 26/6/2018. 3. Ademais, os "atos de constrição do patrimônio afetado à consecução do plano de soerguimento empresarial, mesmo no caso da execução de créditos que não se submetem aos efeitos da recuperação judicial, são submetidos ao crivo do Juízo 'universal'" (EDcl nos EDcl no AgInt no CC 165.963/AM, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 22/9/2021, DJe 1º/10/2021). 4. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ - AgInt no CC: 178547 MT 2021/0096721-3, Relator: Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Data de Julgamento: 19/10/2021, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 03/11/2021)

Portanto, caso a Toppus seja impedida de se habilitar e participar do referido certame, o Juízo da Recuperação Judicial há de ser comunicado, uma vez que exerce competência absoluta sobre todos os interesses da empresa em recuperação judicial, cabendo ao magistrado retificar o ato da Comissão, sob pena de violação dos ditames legais.

DA CONCLUSÃO E DOS PEDIDOS

Ante todo o exposto,

CONSIDERANDO que a Recorrente se encontra em processo de recuperação judicial, deferido pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca do Paulista/PE, sob o nº 0025498-92.2023.8.17.3090, com o objetivo de viabilizar a superação da crise econômico-financeira e preservar sua função social, nos termos do art. 47 da Lei nº 11.101/2005;

CONSIDERANDO que o Juízo Recuperacional, em decisões reiteradas (IDs nº 164066004, 173046786 e 180101252), afastou expressamente a exigência de plano de recuperação judicial homologado, reconhecendo a capacidade econômico-financeira da Recorrente para participar de licitações e celebrar novos contratos, com base na análise de sua situação atual e no monitoramento do Administrador Judicial;

CONSIDERANDO que restou inequívoco o alcance das referidas decisões ao presente caso;

CONSIDERANDO que a participação da Recorrente no certame é essencial para a continuidade de suas atividades e para a execução do Plano de Recuperação Judicial, visando à preservação da empresa, dos empregos e dos interesses dos credores, em conformidade com o art. 47 da Lei nº 11.101/2005;

CONSIDERANDO que a Recorrente possui cerca de 100 contratos vigentes, totalizando o valor de R\$ 118.627.789,17, demonstrando sua capacidade de gerenciar projetos de grande porte e sua resiliência e estabilidade operacional, mesmo em contextos econômicos adversos;

CONSIDERANDO que a Recorrente está sob constante monitoramento do Administrador Judicial, que emite relatórios mensais detalhados sobre sua situação financeira e operacional, e sob fiscalização do próprio Poder Judiciário, garantindo transparência e segurança para os órgãos contratantes;

CONSIDERANDO o entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no sentido de que, em licitações cujo objeto é a terceirização de mão de obra com dedicação exclusiva, é suficiente a demonstração de aptidão para gestão de mão de obra, afastando-se a exigência de identidade plena entre os serviços anteriormente executados e o objeto licitado;

CONSIDERANDO que os atestados de capacidade técnica apresentados pela Recorrente demonstram sua atuação em diversas atividades compatíveis com o objeto licitado;

CONSIDERANDO que a Recorrente possui vasta experiência no mercado, com quase 17 anos de atuação na prestação de serviços de terceirização para órgãos públicos, mantendo mais de 4.000 empregos diretos e cumprindo com excelência seus contratos, conforme atestado pelos próprios órgãos licitantes;

CONSIDERANDO que a interpretação excessivamente restritiva da Administração quanto à aceitação dos atestados apresentados viola os princípios da razoabilidade e da finalidade, comprometendo a competitividade e frustrando o interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa;

CONSIDERANDO que a exigência relativa à formação acadêmica do Coordenador Técnico, extrapola os limites legais e contraria a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que veda a exigência de qualificação máxima e a imposição de vínculo empregatício como condição de habilitação;

CONSIDERANDO que a inabilitação de proposta mais vantajosa, sem a demonstração de prejuízo decorrente da alegada ausência do requisito que inabilitou a licitante, configura violação ao princípio da economicidade, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e ao interesse público de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração,

CONSIDERANDO o evidente prejuízo ao erário que resultará da contratação da licitante habilitada, cuja proposta é superior em exatos R\$ 579.994,00 (quinhentos e setenta e nove mil, novecentos e noventa e quatro reais) à apresentada pela Recorrente, valor este que representa um dispêndio público excessivamente desnecessário;

CONSIDERANDO que a manutenção da inabilitação da Recorrente também acarretaria prejuízos irreparáveis à empresa, aos empregos que mantém e ao processo de recuperação judicial em curso, além de contrariar os objetivos da Lei de Recuperação Judicial e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública;

CONSIDERANDO que a Recorrente demonstrou, de forma inequívoca, sua capacidade técnica e econômico-financeira para a execução do objeto licitado, devendo ser reconsiderada a decisão que a inabilitou, em respeito às decisões judiciais proferidas no âmbito da Recuperação Judicial e aos princípios que regem o processo licitatório;

REQUER, à Ilustríssima Comissão, que sejam acolhidas as razões do presente recurso, para que, em vista das ilegalidades apontadas, esta douta autoridade proceda com a reconsideração da decisão que inabilitou a Recorrente.

Caso a decisão ora questionada seja mantida, requer seja remetido o processo, instruído com a presente insurgência, à autoridade hierárquica superior, para que esta acolha e dê provimento, em todos os termos, ao presente recurso, reformando a decisão prolatada nos moldes solicitados.

O não acolhimento deste recurso administrativo implicará em medida na esfera judicial, como também envio de cópias para o Tribunal de Contas.

Nestes termos, Pede deferimento.

Recife, 18 de junho de 2025.

II. DAS CONTRARRAZÕES DA EMPRESA ARGUS SERVIÇOS GERAIS LTDA.

Em suas razões recursais, a empresa ARGUS SERVIÇOS GERAIS LTDA, em apertada síntese, aduz:

Curioso mesmo é que a Recorrente NÃO IMPUGNOU qualquer destes itens, mas, só agora em âmbito recursal, tenta contornar ou flexibilizar seus termos, em atendimento ao seu exclusivo propósito, com clara evidência de tentativa de descumprimento de preceitos de isonomia.

Assim, mesmo após procedimentos de diligência, a Recorrente foi acertadamente afastada do certame, conforme se verifica do conteúdo robusto da decisão da Agente de Contratação.

E neste contexto insurge-se com duas linhas principais de argumento, a saber:

5.1. DAS CONDIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS CONCEDIDAS À RECORRENTE. EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL COM DECISÃO ESPECIFICAMENTE AFASTANDO A EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL HOMOLOGADO.

5.2. DA SUFICIENTE DEMONSTRAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA RECORRENTE.

Os pontos são abordados de forma individualizada, consoante tópicos adiante.

2.1. DA INAPLICABILIDADE DE “CONDIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS” PARA A RECORRENTE:

Após longa e desnecessária exposição sobre seu processo individual de recuperação judicial, e ainda conceitos gerais sobre o instituto, a Recorrente tenta alargar premissas, no propósito de contornar indevidamente exigência editalícia válida e não impugnada.

De fato, o item 7.5.3 do Edital foi claro em permitir participação de empresa que estiver em recuperação judicial, e cujo plano já tenha sido devidamente homologado e apresentem certidão do poder judiciário indicando sua aptidão para contratar.

A Recorrente, de modo furtivo, ingressa ao certame, não impugna especificamente este mandamento editalício, participa dos lances, e só quando vê o resultado de sua aventura, JÁ QUANDO DA REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS, é que se insurge com elementos individuais e particulares de seu processo de recuperação judicial, com NÍTIDO PROPÓSITO DE BURLAR O EDITAL E O PRINCÍPIO DE ISONOMIA.

O recurso concentra-se então na premissa de que várias decisões proferidas no seu processo de recuperação judicial (PJE 0025498- 92.2023.8.17.3090, 1ª Vara Cível da Comarca do Paulista/PE) lhe garantiriam a “blindagem” para não ser desclassificada por não apresentar Plano de Recuperação aprovado.

Sobre este ponto específico, a Agente de Contratação foi precisa ao indicar o seguinte:

Ainda, faz-se mister destacar que a decisão judicial apresentada pela TOPPUS, oriunda do Processo Judicial no 0025498-92.2023.8.17.3090, em trâmite perante a 1ª Vara Cível da Comarca de Paulista/PE, produz efeitos tão somente ao Poder Executivo do Município de Jaboatão dos Guararapes, vejamos.

Logo, as decisões inicialmente mencionadas sequer se referem ao presente certame.

Mas a Recorrente avança em sua narrativa, desta feita para indicar que a derradeira decisão de ID 180101252, proferida em 27/08/2024, teria efeito para “quaisquer outros procedimentos licitatórios”, no propósito de isentar a Recorrente de demonstrar homologação de seu plano de recuperação judicial.

Não é verdade.

Como bem posto pela Agente de Contratação, a referida decisão ID 180101252, proferida em 27/08/2024, originou-se da petição ID 177289688, acostada pela Recuperanda e agora Recorrente, e teve por referência processos licitatórios em curso em Jaboatão dos Guararapes.

Justamente por isto a Agente de contratação assim pontuou:

Ora, desse modo, resta inquestionável que a decisão judicial retromencionada não submete outros entes públicos, não possuindo caráter geral, mas tão somente a Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes.

A Recorrente tenta então “alargar” conceitos e limites do mérito apreciado e declarado na referida decisão ID 180101252.

É bem incorreta a premissa manipulada no recurso de que “as dispensas são aplicáveis a todas as demais licitações”, tudo quando a decisão em comento foi concebida pelos limites do que foi requerido na petição ID 177289688, e cujo foco único fora de processos licitatórios em curso na Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes.

Mas a questão vai além.

Ora, a Recorrente teve todo o tempo hábil para requerer, em sua recuperação judicial, alguma extensão de efeitos para o presente certame. NADA FEZ NESTE SENTIDO.

A Recorrente, e todos os demais licitantes e/ou interessados (inclusive outras empresas em recuperação judicial) teve conhecimento prévio do teor do item 7.5.3 do Edital, mas NADA FEZ PARA IMPUGNAR O MESMO, ou sequer promover pedido de consulta ou esclarecimento, de

modo a indicar, preventivamente, as nuances de sua condição peculiar. Preferiu sim guardar “elemento surpresa”, gerado em incorreta interpretação extensiva de decisão judicial que não se aplica, em absoluto, ao caso deste certame.

E mais, verifica-se ainda que mesmo todas estas decisões judiciais são do ano de 2024, tudo quando o presente certame tramita em 2025.

Ora, a própria decisão ID 180101252 indicou que “(...)a empresa ainda não teve seu plano de recuperação judicial pautado em assembleia de credores em razão da complexidade e do procedimento, ficando dispensada de apresentar certidão nesse sentido.”, MAS ISTO EM 2024, sem que haja atualmente qualquer atualização.

As decisões são de 2024, quando passados quase um ano, sem atualização, por exemplo, do estado atual do plano de recuperação judicial.

Curioso ainda é perceber que em cada um dos outros eventos narrados de decisões, a Recorrente levou previamente o assunto ao Juízo da Recuperação, mas neste certame optou por guardar para si elemento surpresa, mesmo à vista de expressa previsão editalícia.

Logo, no caso concreto, a disposição editalícia do item 7.5.3 é hígida, e deve ser mantida em desfavor da Recorrente, já que a mesma não agiu em qualquer transparência, não formulou impugnação ao Edital ou sequer instrumentalizou pedido judicial antecedente, valendo-se mesmo de elemento surpresa para receber indevidamente tratamento diferenciado, e que foi descortinado apenas em fase de diligências, pela conduta regular da Agente de Contratação.

Querer forçar classificação, com base em superveniente distorção de termos de decisão judicial que agora é desatualizada, retira do Agente de Contratação a própria possibilidade de deliberar mérito administrativo, com base em exigência vigente do edital. Neste sentido, vejam-se decisões pertinentes de Corte de Contas:

É restritiva a cláusula editalícia que veda a participação de empresas em recuperação judicial com a conseqüente inabilitação do licitante sem avaliação anterior dos demais requisitos de habilitação econômico-financeira, que permitam analisar as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações do futuro contratado”

(TCE/MG, Processo 1144655 – Denúncia. Relator conselheiro Wanderley Ávila. Deliberado em 1/10/2024. Publicado no DOC em 5/12/2024)

"O licitante em recuperação judicial não pode ser impedido de participar de certame ou ser inabilitado de pronto. Na verdade, os demais requisitos afetos à habilitação econômico-financeira devem ser analisados, incluindo a análise se o plano de recuperação, porventura vigente, atende às exigências indispensáveis à garantia do fiel cumprimento das obrigações do futuro contrato."

(TCE/MG, Processo 1119755 – Denúncia. Relator Cons. Subst. Hamilton Coelho. Deliberado em 1/8/2023. Publicado no DOC em 8/8/2023)

(grifos adicionados)

Ora, diante dos termos dos julgados anteriores, percebe-se que NÃO houve vedação à participação de empresas em recuperação judicial. Mas NÃO se pode retirar da autoridade do certame a capacidade de avaliar em mérito o potencial do licitante em executar a futura contratação.

E esta é a questão. A Recorrente insurge-se com seu conteúdo de decisões só após lançado o certame, sem impugnação, em nítido propósito de guardar vantagem ou elemento surpresa, mas com isso retira do Agente de Contratação a sua própria capacidade de avaliação. E justamente por isto a Agente de Contratação valeu-se de precedente do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, conforme se extrai de sua acertada decisão:

O Acórdão 2265/2020-TCU/Plenário: caso a certidão seja positiva de recuperação, caberá ao órgão processante da licitação diligenciar no sentido de aferir se a empresa em recuperação já teve seu plano de recuperação acolhido.

f) se a empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica, não devendo ser habilitada no certame licitatório;

g) a empresa em recuperação judicial com plano de recuperação, acolhido, como qualquer licitante, deve demonstrar os demais requisitos para a habilitação econômico-financeira;

A empresa postulante à recuperação não obteve o acolhimento judicial do seu plano, não há demonstração da sua viabilidade econômica, não devendo ser habilitada no certame licitatório.

Para além disto, a própria participação no certame, sem consultar ou impugnar, e sabendo que não atenderia o item 7.5.3, conduz a Recorrente para outro descumprimento grave, de declarar o que sabidamente não atenderia.

Logo, o presente recurso, se provido, ensejaria também desatendimento aos termos dos itens 5.1 e 16.5 do Edital, adiante transcritos:

5.1. Para que seja possível a apresentação de propostas, o licitante deverá confirmar positivamente as seguintes declarações no sistema eletrônico de licitações (Licitar Digital):

e) Declaração de que a proposta apresentada para essa licitação está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório, assumindo responsabilidade pela veracidade e autenticidade dos documentos apresentados.

k) A falsidade das declarações poderá, salvo justificativa, sujeitar a licitante às sanções previstas na Lei Federal n.o 14.133/2021, e neste Edital.

*16.5. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, **desde que não comprometam o interesse da Administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.***

(grifos adicionados)

Logo, por todos os meios, é nítido que o recurso não deve prosperar, diante da conduta irregular da Recorrente, e do desatendimento do Edital, em exigência vigente e nunca impugnada.

2.2. DA INSUFICIÊNCIA DE ACERVO PARA FIM DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

Prosseguindo na análise do mérito do recurso, a Recorrente ataca sua inabilitação por descumprimento de prova de qualificação técnica.

Traz então o argumento superficial de que a contratação pretendida é simples alocação de mão de obra, e sob esta premissa seus atestados seriam compatíveis.

Faz longa exposição sobre a forma de exigir qualificação técnica em licitações, sem formalismos exagerados, de modo a orientar o leitor para o critério de similitude que deve pautar a apreciação do acervo apresentado pelos licitantes, diante das exigências do edital.

Contudo, já desde o início do recurso, sobre acervo, a própria Recorrente declara ciência para o fato de que “A presente licitação tem por objeto prestação de serviços na Gestão Integrada para Apoio Operacional, Controle e Monitoramento do Tráfego, com a disponibilização de informações aos usuários nos corredores viários visando à fluidez e à segurança.”

A Agente de Contratação foi precisa ao indicar o seguinte em sua decisão de afastamento da Recorrente:

“A empresa TOPPUS apresentou vários atestados, mas nenhum deles relacionado com o objeto da licitação, descumprindo o item 9.1 do termo de referência.

A empresa TOPPUS apresentou um Coordenador técnico com Curso Superior de Comunicação Social, habilitado em Relações Públicas, Formação de Instrutor de trânsito teórico técnico e de prática de direção veicular, Curso de Formação de Diretor Geral e Curso de Formação de Diretor de Ensino, descumprindo o item 9.4 do termo de referência.

Portanto, a empresa TOPPUS teria que apresentar atestados que comprovassem experiência no ramo (gestão) de trânsito; no entanto, os atestados apresentados não estão em concordância com todas as exigências técnicas exigidas no Edital e Termo de Referência.

Não se trata apenas de uma gestão de mão de obra como foi bem explicado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, bem como o Coordenador Técnico teria que dispor de curso superior devidamente comprovado na área de trânsito, descumprindo com o exigido no item 9.4 do termo de referência.

A Lei 14.133/2021, no artigo 67, flexibiliza a exigência de atestados de capacidade técnica, permitindo que se comprove a qualificação com serviços semelhantes, mas não necessariamente idênticos, ao objeto da licitação.

Os serviços ou fornecimentos a serem comprovados devem ter semelhança e pertinência com o objeto da licitação.

A complexidade tecnológica e operacional do serviço a ser comprovado pode ser equivalente ou superior à do objeto da licitação.

Logo, a empresa TOPPUS descumpriu os itens 9.1 e 9.4 do Termo de Referência e o item 7.5.3 do edital, sendo inabilitada.”

(grifos adicionados)

Veja-se mesmo que a Autoridade Administrativa não descuidou do critério de similitude, como balisa para o julgamento da habilitação técnica.

Na verdade, conferiu, objetivamente, que a Recorrente também não atendeu este item do Edital.

Verifica-se, mais uma vez, que a Recorrente tenta, só agora em fase recursal, contornar ou flexibilizar termos do Edital, sem que tenha impugnado seu conteúdo.

Faz isso mediante o uso errado do argumento de que o presente certame se resume à simples contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra. Não o é.

O TERMO DE REFERÊNCIA trouxe, previamente, delimitação clara do contexto de exigência de qualificação técnica, conforme se verifica adiante:

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

Tendo em vista que o objeto deste Termo de Referência fundamenta-se predominantemente na contratação de mão de obra com dedicação exclusiva, mas também com a utilização de equipamentos e sistemas tecnológicos, e em conformidade com o Acórdãos no 553/2016 Plenário-Relator: Vital do Rêgo, no 301/2017 Plenário- Relator: José Mucio Monteiro e no 1567/2018 Plenário- Relator: Augusto Nardes, torna-se imprescindível que a empresa a ser contratada disponha de conhecimento adequado na área de gestão operacional com capacidade de cooperar na elaboração, na execução dos planos de ação para as intercorrências vivenciadas no trânsito e/ou ambiente similar com emprego de mão de obra, equipamentos e tecnologias para o apoio operacional às atividades de trânsito. A Licitante deverá demonstrar sua qualificação conforme requisitos de habilitação definidos neste Termo de Referência e em edital, devendo, ainda, atender às seguintes qualificações técnicas:

Comprovação de capacidade técnico-operacional no desempenho de atividade relacionada com o objeto da licitação, por meio de atestado ou certidão, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, por execução, a qualquer tempo, de serviço de gestão integrada de trânsito, controle e monitoramento de tráfego, visando à fluidez e à segurança, ou serviços de características similares.

9.4. Comprovação de possuir, na data prevista para entrega da proposta, Coordenador Técnico⁴ com curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito e/ou logística ou outro curso equivalente por meio de certificados e diplomas emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

(grifos adicionados)

Ora, a própria Recorrente indica que seu acervo se direciona para a alocação de grande volume de recursos humanos em funções operacionais, técnicas e administrativas, mas NADA FALA SOBRE GESTÃO DE TRÂNSITO, ou mesmo outro contexto tecnicamente similar.

A supervisão da alocação de mão de obra indicada em atestados da Recorrente NÃO se confunde com a gestão integrada de trânsito.

A Recorrente resume-se então a enfatizar que seu “enorme” acervo operacional seria suficiente para a prova de qualificação técnica.

Este argumento se baseia, apenas, nos quantitativos puros de postos de mão de obra diversos que seus atestados apresentam, sem qualquer compatibilidade com o efetivo escopo do certame.

De fato, a Recorrente participou do certame sabedora das condições de habilitação, não promoveu qualquer impugnação do Edital, e agora tenta moldar as exigências às suas particularidades, em clara subversão do Princípio da Isonomia e Julgamento Objetivo.

A prova de qualificação operacional perseguida está longe de ser atendida apenas com volumes lineares enormes de postos de mão de obra diversos (auxiliares de limpeza em geral, motoristas, eletricitistas, encanadores, etc.).

A Recorrente afasta, propositalmente, a importância do tipo de serviço que se pretende no certame, justamente porque não possui acervo compatível com o mesmo.

A Recorrente colaciona enorme relação de jurisprudência simplesmente inaplicável ao caso concreto, com intuito de fabricar contexto aparentemente volumoso de sua argumentação, em clara intenção de fuga ao tema efetivo da questão.

E para que se obtenha melhor compreensão do argumento levantado, conceitos como capacidade técnica e compatibilidade merecem apreciação mais apurada dentro da realidade da legislação.

O vasto art. 67 da Lei 14.133/2021, regula e determina especificamente as condições de qualificação técnica exigíveis em licitações, na forma que segue abaixo transcrito:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a inidoneidade da entidade emissora.

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

§ 7º Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência prevista no inciso V do caput deste artigo por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do caput deste artigo.

(...)
(grifos adicionados)

A norma em comento possui a intenção de determinar que os interessados na licitação devam, quando de sua habilitação, comprovar a existência de “experiência anterior”, relativa à realização de empreendimento similar ao então licitado, tudo com o único intuito de trazer maior segurança ao Poder Público, no que se refere à certeza da realização do objeto do contrato, dentro dos melhores padrões técnicos, poupando assim imprevistos que poderiam vir a onerar os cofres públicos.

Capacidade técnica operacional é requisito referente à empresa que pretende executar a contrato, e que deverá provar atuação da organização e estrutura de seu corpo empresarial em situação anterior semelhante, demonstrando, portanto, que possui condições de enfrentar e superar problemas futuros, tudo porque perpetuou e até aprimorou a dita estrutura.

Em outras palavras, é a confirmação da existência de domínio de habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado.

Ao concorrente que pretenda se habilitar em licitação, para fins de demonstração de existência de capacidade técnica, basta apenas a comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e COMPATÍVEL, SIMILAR, EQUIVALENTE em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

Logo, mesmo dentro de um contexto de contratação pretendida com destaque de alocação de mão de obra, não se pode considerar tudo como “serviço comum”, e apenas para fim de facilitação e habilitação da Recorrente.

O fato é que se verificam necessidades de serviços bastante diferenciados entre o presente certame e o acervo ofertado pela Recorrente.

Serviços de “gestão integrada de trânsito, controle e monitoramento de tráfego” vão além da pura e simples locação de mão de obra de outros postos diversos (motoristas, porteiros, etc.).

Logística diferente, treinamento diferente, requisitos de qualificação de empregados diferentes, supervisão bastante diferente, uso acentuado de frota de veículos de tipos diversos, enfim, atividades incompatíveis, inobstante estarem inseridas em um contexto mais amplo de disponibilização de mão-de-obra.

E TUDO ISTO FOI PREVIAMENTE JUSTIFICADO NO EDITAL.

Não pode então a Recorrente impor o volume de postos de trabalho em seus atestados de locação de mão de obra em geral, como suposto demonstrativo de capacidade operacional, diante da unilateral “requalificação” do objeto do certame, de modo a tornar o mesmo genérico e afastar sua complexidade peculiar.

Ficou ANTECIPADAMENTE claro que não seria qualquer acervo de disponibilização de mão de obra que serviria de prova de qualificação técnica operacional por serviços de características, quantidades e prazo compatíveis com o objeto da licitação.

O objeto de contratação impõe a disponibilização de mão de obra mais especializada, frota de veículos expressiva, para atividade mais específica, com sistemáticas de execução e supervisão bastante peculiares.

Enfim, não se resume a discussão apenas ao volume de postos de trabalho, mas também ao serviço propriamente dito.

Todo o acervo da Recorrente é incompatível, sob o aspecto da complexidade do tipo da prestação de serviços que se licita, posto que nenhum dos atestados apresentados chega sequer próximo da “gestão integrada de trânsito, controle e monitoramento tráfego”.

Contudo, a Recorrente quer fazer passar a tese de que tudo seria serviço comum de locação de mão-de-obra. Esta premissa não é verdadeira.

É de se frisar que a Administração Pública não pode exigir iguais condições de experiência anterior, mas sim condições semelhantes, compatíveis com a do certame pretendido, prezando assim apenas pela segurança mínima e razoável, com o intuito de franquear o amplo acesso de licitantes ao embate.

Por esta razão é que é vedada a exigência de qualificações que fujam do critério de similitude, sob pena de restrição da competitividade e demonstração de indício de direcionamento, ainda que não intencionalmente.

Daí já se deduz a patente ilogicidade do argumento da Recorrente, vez que desvirtua a interpretação que deve ser dada ao Edital.

E de nada adianta colacionar enorme relação de julgados do TCU ou outras Cortes, se os mesmos não se adequam ao caso concreto.

De fato, o mesmo Tribunal de Contas da União possui entendimento de possibilidade de exigência de prova de qualificação técnica similar em atividades com forte incidência de mão de obra, desde que para isso haja correta fundamentação.

Não se desconheça a orientação do Tribunal de Contas da União, no sentido de indicar no **Acórdão 553/2016, Plenário** que “Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.” (grifos adicionados).

Esta é justamente a questão, pois diante da excepcionalidade do objeto pretendido, o Edital indicou sim a justificativa para esta excepcionalidade, conforme, repita-se, item 9 Termo de Referência.

Logo, não se vislumbra equívoco na decisão de inabilitação, posto que baseada em fundamentação específica de adequação do escopo pretendido ao tipo de exigência descrito no Edital.

Neste sentido se aponta a orientação do Tribunal de Contas da União:

Caracteriza restrição à competitividade da licitação a exigência, como critério de habilitação, de atestado de qualificação técnica comprovando experiência em tipologia específica de serviço, salvo se imprescindível à certeza da boa execução do objeto e desde que devidamente fundamentada no processo licitatório. Acórdão 1567/2018 – Plenário.

(grifos adicionados)

O mesmo entendimento se propaga em outras Cortes de Contas, inclusive do TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO, conforme adiante:

“1. Nas licitações destinadas à contratação de mão de obra especializada para execução de serviços de natureza técnica e complexa, é legítima a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional relativos à execução dos serviços, desde que haja correlação com o objeto licitado e observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 2. É legítima a cláusula editalícia que prevê a retenção de pagamentos pela Administração Pública em caso de inadimplemento trabalhista, resguardando o conteúdo normativo do art. 121 da Lei nº 14.133/2021” (TCE/PE, Acórdão 812/2025 – Segunda Câmara, Processo TCE-PE nº 25100299-8, Relator: Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior)

“A capacidade técnico-operacional requer comprovação de que a pessoa jurídica já tenha executado objeto de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à pretendida, consideradas, igualmente, as parcelas de maior relevância ou valor significativo previamente definidas e respeitadas as regras contidas nos parágrafos 2º e 5º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021; além da demonstração regularidade em contratações anteriores com a Administração”

(TCE/RJ, Acórdão nº 007077/2025-PLENV, Processo TCE-RJ nº 224.006-6/2024, Relator: Conselheiro José Maurício de Lima Nolasco)

(grifos adicionados)

Este é o cerne correto de apreciação, pois a atividade de “gestão integrada de trânsito, controle e monitoramento de tráfego” é o escopo realmente perseguido, com peculiaridade técnica bem desenhada e justificada, no que se permite a exigência de prova de acervo que não se restrinja apenas aos volumes de mão de obra, mas sim também de prestação de serviços similares, o que não ocorre em nenhum dos atestados da Recorrente.

Prosseguindo mais uma vez, e agora sobre o descumprimento ao item 9.4 do Termo de Referência, a Recorrente tenta, novamente, impugnar o Edital, às avessas.

O art. 67, inc. III da Lei 14.133/2021 tem redação nítida que legitima a exigência editalícia, conforme adiante especificamente transcrito:

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

O Edital foi concebido de forma perfeitamente alinhada, conforme item 9.4 do Termo de Referência, com o seguinte teor: “9.4. Comprovação de possuir, na data prevista para entrega da proposta, Coordenador Técnico⁴ com curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito e/ou logística ou outro curso equivalente por meio de certificados e diplomas emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.”.

Já a Recorrente tenta, OUTRA VEZ, redefinir o edital, ao imputar à Agente de Contratação conduta de “interpretação rígida e formalista”, tudo para indicar que a exigência seria válida apenas para o licitante vencedor, quando de sua contratação.

Contudo, a verdade está no julgamento da Agente de Contratação, ao indicar que “A empresa TOPPUS apresentou um Coordenador técnico com Curso Superior de Comunicação Social, habilitado em Relações Públicas, Formação de Instrutor de trânsito teórico técnico e de prática de direção veicular, Curso de Formação de Diretor Geral e Curso de Formação de Diretor de Ensino, descumprindo o item 9.4 do termo de referência.”.

Só mais um evento de disposição editalícia clara, legítima, e não impugnada, e que a Recorrente tenta agora, por meio de recurso, burlar.

2.3. CONSIDERAÇÕES GERAIS:

A presente impugnação busca a manutenção da correta declaração feita em relação à Recorrente, de sua desclassificação, por desatender requisitos do edital em sua proposta e elementos de habilitação, sobretudo quando a Autoridade Administrativa, mesmo em diligências, esgotou a prova do descumprimento capaz de lhe afastar do certame.

O raciocínio é retilíneo e versa especialmente sobre princípios aplicáveis aos procedimentos licitatórios, e Princípios são incontornáveis.

Dentro de tal linha de entendimento, Hely Lopes Meirelles¹ ensina:

“O nivelamento de todos os interessados, diante das cláusulas do edital ou do convite, é a garantia de seriedade que a administração oferece aos licitantes. Reciprocamente, todos eles estão no dever de apresentar com honestidade e boa-fé suas propostas dentro dos padrões que a administração estabelece, sob pena de invalidarem as ofertas.”

Edgar Guimarães² traz ensinamento relevante para o argumento ora exposto:

“Como princípio implícito do texto constitucional, a razoabilidade impõe ao administrador público a necessidade de atuação adequada e proporcional, numa relação estritamente objetiva de congruência lógica entre os pressupostos de fato (motivo) e o ato emanado.”

Significa dizer que a atuação administrativa, especialmente em sede discricionária, deve nortear-se por um critério de razoabilidade, firme, concreto e aceitável do ponto de vista racional, coerente, adequado às finalidades instituídas em lei.”

(grifos adicionados)

Assim, faz-se imperioso ressaltar o previsto no art. 11 da Lei 14.133/21, o qual versa sobre razoabilidade, isonomia e julgamento objetivo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e Contrato Administrativo**. 12ed. São Paulo:Malheiros. 1999. p. 123;

² GUIMARÃES, Edgar. **Controle das Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética. 2002. p. 56/57;

Assim, estando fartamente demonstradas as razões para manutenção do julgamento de desclassificação da Recorrente, em virtude da inadequação de seus elementos às exigências editalícias e legais, cumpre rejeitar as razões de recurso, inclusive sob pena de comprometimento da procedibilidade do certame.

DOS REQUERIMENTOS FINAIS:

Diante da totalidade da argumentação acima exposta, respeitosamente pede e requer seja o Recurso Administrativo interposto IMPROVIDO, confirmando-se assim a decisão administrativa que declarou o resultado de julgamento do certame representado pelo PREGÃO ELETRÔNICO N. 003/2025. Nestes Termos, Pede Deferimento.

III. CONSIDERAÇÕES DA PREGOEIRA.

Entendendo a Lei 11.101/05: Vejamos o que diz o Art. 47 da Lei de Falências:

Art. 47. A recuperação judicial tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica.

Como podemos ver, seria justo e oportuno que a empresa em recuperação judicial pudesse participar das licitações. A recuperação judicial visa à reorganização da empresa em crise econômico-financeira, para preservar os seus funcionários, aumentar a negociação entre devedor e credores, fixar mecanismo, entre outras coisas.

Vejamos o que diz agora o Art. 52 dessa lei:

Art. 52. Estando em termos a documentação exigida no art. 51 desta Lei, o juiz deferirá o processamento da recuperação judicial e, no mesmo ato.

Vejamos agora o que diz o Art. 58:

Art. 58. Cumpridas as exigências desta Lei, o juiz concederá a recuperação judicial do devedor cujo plano não tenha sofrido objeção de credor nos termos do art. 55 desta Lei ou tenha sido aprovado pela assembléia-geral de credores na forma do art. 45 ou 56-A desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.112, de 2020) (Vigência) desta Lei.

Que fique bem claro as duas situações processuais distintas, a primeira refere-se à solicitação do pedido de Recuperação Judicial, e o juiz defere (Art.52); a segunda refere-se à aprovação, quando o Juiz concederá a recuperação em si (Art.58).

O Instituto da Recuperação Judicial é voltado para empresas que possuam viabilidade econômico-financeira corroborando o princípio social da empresa.

A Empresa Licitante em Recuperação Judicial não pode ser habilitada em licitações se estiver apenas cumprido o que determina o art. 52 da Lei 11.101/05.

A Empresa Licitante em Recuperação Judicial poderá ser habilitada, apenas quando comprovar que existe viabilidade econômico-financeira, nos termos do Art. 58 da Lei 11.101/05.

A Lei nº 11.101/2005, que trata da recuperação judicial, não impede a participação de empresas que estejam em recuperação judicial nas licitações públicas.

O que importa é a capacidade da empresa em demonstrar que possui condições financeiras para cumprir com as obrigações do contrato, mesmo estando em recuperação judicial.

A administração pública deve avaliar a situação da empresa e verificar se ela atende aos requisitos de qualificação econômico-financeira estabelecidos no edital, não podendo inabilitá-la apenas pela condição de recuperação judicial.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reafirmado o entendimento de que empresas em recuperação judicial podem participar de licitações, desde que comprovem sua capacidade de execução do contrato.

Em alguns casos, a empresa em recuperação judicial pode até ser dispensada da apresentação de certidões negativas de débitos fiscais, caso comprove sua viabilidade econômica.

A aprovação do plano de recuperação judicial pela assembleia de credores pode ser um indicativo da capacidade da empresa em se restabelecer economicamente e cumprir com suas obrigações.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. (Vide Medida Provisória nº 526, de 2011) (Vide Lei nº 12.453, de 2011) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020).

A jurisprudência do STJ tem se posicionado no sentido de que a recuperação judicial, por si só, não é motivo para inabilitação em licitações. **No entanto, a empresa deve demonstrar, durante o processo de habilitação, que possui condições econômico-financeiras para executar o objeto da licitação.**

O poder público, na fase de habilitação, deve avaliar a viabilidade econômica da empresa, considerando o plano de recuperação judicial aprovado e outros fatores relevantes. Não se pode presumir a incapacidade da empresa apenas pelo fato de estar em recuperação judicial.

Em resumo, empresas em recuperação judicial podem participar de licitações, **mas devem comprovar sua capacidade financeira para cumprir o contrato e o poder público deve avaliar essa capacidade.**

Verificou-se que a empresa TOPPUS violou o subitem 7.5.3 do Edital, tendo em vista que não apresentou o competente plano de recuperação judicial devidamente homologado, notadamente

porque ele ainda não foi homologado, tendo havido apenas o pedido de recuperação judicial e não tendo ocorrido sequer a Assembleia Geral de Credores, até o presente momento.

Ora, permitir a habilitação de empresas que descumprem as regras do Edital, tendo em conta que **não apresentaram documentos imprescindíveis conforme os requisitos editalícios, deixando de comprovar a capacidade técnica e a aptidão econômico-financeira para arcar com o futuro contrato, mostra-se uma grave ofensa ao princípio do julgamento objetivo**, uma vez que, mesmo diante dos critérios estampados no edital, não atende ao instrumento convocatório.

A bem da verdade, a principal garantia que o órgão licitante pode oferecer ao erário é a absoluta e irrestrita observância à legalidade, de modo que não havendo a comprovação mínima de **know how** pelo interessado em contratar com a administração, **deve ser inabilitado**.

Quanto à exigência de qualificação técnica similar ao objeto da licitação, **o Estudo Técnico Preliminar no item 3.1 e no Termo de Referência no item 9 prevê justificativa** dessa exigência de comprovação específica de qualificação técnica similar ao objeto da licitação, como pode ser observado a seguir:

3.1. Qualificação Técnica Requerida da Licitante (Estudo Técnico Preliminar)

Para a prestação dos serviços, é indispensável a necessidade de comprovação de aptidão técnica para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto para futura licitação/contratação, por meio de atestados, certidões fornecidas por pessoa jurídica de direito público ou privado.

Saliente-se que o objeto de análise deste Estudo Técnico Preliminar é sobre a contratação de serviços com emprego de mão de obra com dedicação exclusiva, e em concordância com o Acórdão nº 553/2016 Plenário-Relator: Vital do Rêgo; Acórdão nº 301/2017 Plenário-Relator: José Mucio Monteiro e Acórdão nº 1567/2018 Plenário-Relator: Augusto Nardes, **torna-se indispensável que a empresa detenha conhecimento adequado na área de gestão operacional com capacidade de cooperar na elaboração, na execução dos planos de ação para as intercorrências vivenciadas no trânsito e/ou ambiente similar com emprego de mão de obra, equipamentos e tecnologias para o apoio operacional às atividades de trânsito**.

A comprovação da qualificação técnica operacional da empresa licitante, seja de objeto igual ou semelhante, **porquanto é um serviço que envolve não somente mão de obra, mas também fornecimento, manejo de equipamentos tecnológicos (Sistema de Mapas e Geolocalização**

embarcados em viaturas, Rádios Comunicadores Digitais, Painéis de Mensagem Variável Cones Flexíveis, Picapes e Motocicletas de uso logístico) empregados para o apoio operacional às atividades de trânsito.

A empresa contratada deverá apresentar, por meio do Coordenador Técnico e equipe, a capacidade operativa em equipamentos e sistemas tecnológicos, que auxiliam no compartilhamento/monitoramento de informações aos usuários, orientando-lhes sobre as condições de tráfego. Os operadores deverão estar devidamente capacitados para lidar com todos os equipamentos e sistemas mencionados. A capacitação deverá ser demonstrada por meio de certidões ou atestados.

O Coordenador Técnico deverá possuir na data prevista para entrega da proposta curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito/logística ou outro curso equivalente por meio de certificados ou diplomas emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

9. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (Termo de Referência).

Tendo em vista que o objeto deste Termo de Referência fundamenta-se predominantemente na contratação de mão de obra com dedicação exclusiva, mas também com a utilização de equipamentos e sistemas tecnológicos, e em conformidade com o Acórdãos nº 553/2016 Plenário-Relator: Vital do Rêgo, nº 301/2017 Plenário- Relator: José Mucio Monteiro e nº 1567/2018 Plenário- Relator: Augusto Nardes, **torna-se imprescindível que a empresa a ser contratada disponha de conhecimento adequado na área de gestão operacional com capacidade de cooperar na elaboração, na execução dos planos de ação para as intercorrências vivenciadas no trânsito e/ou ambiente similar com emprego de mão de obra, equipamentos e tecnologias para o apoio operacional às atividades de trânsito.** A Licitante deverá demonstrar sua qualificação conforme requisitos de habilitação definidos neste Termo de Referência e em edital, devendo, ainda, atender às seguintes qualificações técnicas:

São válidas as exigências contidas no edital de comprovação de qualificação técnica com aptidão para prestação de serviço terceirizado específico, que já executou serviço com características semelhantes e compatíveis com o objeto da licitação, que são especialidades idênticas do objeto do processo de licitação em andamento, **na medida que foi apresentada justificativa fundamentada, adequada e proporcional à importância do serviço a ser contratado.**

Os critérios de habilitação técnica, estabelecidos no artigo 67 da Lei 14.133/2021, têm como finalidade comprovar que o licitante possui a qualificação técnica necessária para a adequada execução do objeto da contratação. Esses critérios referem-se, portanto, a características

intrínsecas ao licitante, não devendo ser confundidos com os critérios técnicos de aceitabilidade da proposta, que estão relacionados ao objeto da licitação.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

- I – apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
- II – certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
- III – indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- IV – prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;
- V – registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
- VI – declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

A documentação exigida para a habilitação técnica deve comprovar, conforme o tipo de objeto a ser contratado, a qualificação técnico-profissional e a técnico-operacional de forma cumulativa.

A qualificação técnico-profissional diz respeito à vinculação do licitante a profissionais que possuam o conhecimento técnico e experiência necessária para a execução do objeto do certame. O licitante deve indicar um profissional que possui curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito e/ou logística, comprovando **competência técnica** para execução do serviço com características semelhantes, o qual será designado como responsável técnico caso o licitante seja contratado.

O profissional indicado pelo licitante deve participar ativamente da execução do contrato, sendo permitida sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que essa substituição seja aprovada pela Administração. Além disso, a Administração pode exigir a apresentação de uma relação dos compromissos assumidos pelo licitante que possam impactar na disponibilidade do responsável técnico.

No que tange à qualificação técnico-operacional, esta envolve a comprovação de que o licitante já executou, de forma satisfatória, atividades similares que apresentem complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto da licitação.

A qualificação técnica prevista no Termo de Referência do Edital está de acordo a legislação, conforme a seguir:

9.1. Comprovação de capacidade técnico-operacional no desempenho de atividade relacionada com o objeto da licitação, por meio de atestado ou certidão, fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, por execução, a qualquer tempo, de serviço de gestão integrada de trânsito, controle e monitoramento de tráfego, visando à fluidez e à segurança, ou serviços de características similares.

9.2. A comprovação dar-se-á pela apresentação de atestados emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado que demonstrem a execução anterior de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do quantum exigido de pessoal nas atividades ora mencionadas, em um período mínimo de 12 (doze) meses.

9.3. A Administração poderá diligenciar com o propósito de averiguar a legitimidade dos atestados apresentados pelas licitantes, podendo para tanto solicitar contratos, notas fiscais e outros documentos atinentes ao teor declarado, bem como realizar vistorias nas instalações e setores citados.

9.4. Comprovação de possuir, na data prevista para entrega da proposta, Coordenador Técnico com curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito e/ou logística ou outro curso equivalente por meio de certificados e diplomas emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

A empresa recorrente não apresentou **atestados que comprovem similaridade com o serviço a ser prestado e nem tampouco comprovou qualificação do responsável técnico com curso superior completo correlacionado com as áreas de trânsito e/ou logística** ou outro curso equivalente por meio de certificados e diplomas emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

A empresa recorrente apresentou um Coordenador técnico com Curso Superior de Comunicação Social, habilitado em Relações Públicas, Formação de Instrutor de trânsito teórico técnico e de prática de direção veicular, Curso de Formação de Diretor Geral e Curso de Formação de Diretor de Ensino.

A CTTU exigiu no edital um **Coordenador Técnico com curso superior completo correlacionado com a área de trânsito e/ou logística**.

A empresa TOPPUS apresentou Curso Superior em Comunicação Social; Curso de Formação de Instrutor de trânsito teórico técnico e de prática de direção veicular, Curso de Formação de Diretor Geral e Curso de Formação de Diretor de Ensino **não guarda relação com o serviço a ser executado**. Queremos um responsável técnico que saiba como intervir nas operações de trânsito, como descrito a seguir:

10.9. Principais Atividades das Equipes de Trabalho (Termo de Referência):

10.9.1 Coordenador Técnico-Operacional – Tecnólogo graduado em trânsito e/ou logística ou em área equivalente de ensino superior reconhecida pelo Ministério de Educação. Responsável pela execução técnico-operacional, elabora e executa as melhores estratégias de prestação de serviço das equipes de trabalho sob sua responsabilidade, **colabora nos planos operativos e na execução dos serviços designados pela CTTU. Encarregado pela gestão de pessoal no circuito de operações de trânsito, pela logística dos equipamentos e dos materiais. Supervisiona a execução do serviço a fim de garantir o pleno funcionamento das atividades. Identifica as externalidades nos corredores e nas suas intersecções nas operações de trânsito. Coordena o treinamento, a capacitação, o aperfeiçoamento, o desenvolvimento e o resultado das ações de trabalho das equipes para evitar erros na execução operacional**. Deverá dispor de Carteira Nacional de Habilitação (CNH), no mínimo, na categoria "B".

A empresa TOPPUS teria que apresentar atestados que comprovassem experiência no ramo **(gestão) de trânsito**; no entanto, os atestados apresentados não estão em concordância com todas as exigências técnicas do Edital e do Termo de Referência.

Sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ensina Jessé Torres Pereira Júnior:

A vinculação da Administração às normas e condições do edital (...), que a lei qualifica de estrita, acarreta pelo menos cinco consequências importantes:

(a) a discricionariedade da Administração para estabelecer o conteúdo do edital transmuda-se em vinculação uma vez este publicado, passando a obrigar tanto o administrador quanto os competidores;

(b) o descumprimento de disposição editalícia, pela Administração, equivale à violação do direito subjetivo dos licitantes de se submeterem ao certame segundo regras claras, previamente fixadas, estáveis e iguais para todos os interessados; (...) (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública. Renovar: Rio de Janeiro, 2002, pg. 436/437.

Todos os autores que já se dedicaram ao estudo das normas sobre licitação entendem existir nulidade do ato praticado em desconformidade com as regras estabelecidas de antemão pela Administração:

Sendo o edital a lei interna da licitação, no qual se expressa o desejo da Administração em relação aos proponentes, não se pode fugir aos termos e condições ali propostos; **nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital**; ali estão fixadas as condições em que devem ser elaboradas as propostas, cabendo, portanto, julgá-las em estrita conformidade com tais condições. (SOUTO, Marcos Juruena Vilella. Licitações & Contratos Administrativos. Editora Esplanada: Rio de Janeiro, 2000, pg. 207).

O julgamento da licitação deverá obedecer aos critérios objetivos constantes do edital, os quais como visto, não devem contrariar a lei, não podendo os participantes serem surpreendidos por procedimentos do agente público, inovadores em fórmulas ou critérios diversos, antes não estabelecidos. O julgamento da licitação será sempre realizado de forma que possam, os membros da Comissão e o administrador, demonstrar clara e logicamente, as razões que os levaram à decisão favorável a determinado concorrente. (CITADINI, Antônio Roque. Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas. Max Limonad: São Paulo, 1996, pg. 277).

Enquanto a definição das normas editalícias está submetida à discricionariedade da Administração, **o julgamento dos documentos apresentados pelas proponentes é ato vinculado**, não sendo possível desbordar-se dos parâmetros previamente fixados.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório está insculpido no art. 5º da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

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).

A jurisprudência pátria – tanto em âmbito do TCU, quanto dos Tribunais de Justiça – têm se manifestado de forma uníssona quanto à ilegalidade da não observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório pela Administração Pública, conforme segue:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. [...]

12. Além da não observância aos critérios estabelecidos no edital do certame – o que, por si só, representa desrespeito a dois dos princípios aplicáveis a licitações (**vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo**) –, restaram possivelmente prejudicados os princípios da ampla competitividade, da isonomia e da economicidade, na medida em que potenciais interessados deixaram de participar do pregão eletrônico por não atenderem à exigência em comento, a qual – vale frisar novamente – sequer foi observada na prática. (TCU - Acórdão 4091/2012 – Segunda Câmara. Relator: AROLDO CEDRAZ. Data da Sessão: 12/06/2012, grifos acrescidos).

ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. 1. A observância do princípio da vinculação ao edital de licitação é medida que se impõe, interpretado este como um todo, de forma sistemática. Desta maneira, os requisitos estabelecidos nas regras editalícias devem ser cumpridos fielmente, sob pena de inabilitação do concorrente, nos termos do art. 43, inciso IV, da Lei nº 8666/93. 2. Agravo de instrumento improvido. (TRF-4 - AG: 50132325420144040000, Relator: FERNANDO QUADROS DA SILVA, Data de Julgamento: 20/08/2014, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: D.E. 21/08/2014, grifos acrescidos).

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - DESCLASSIFICAÇÃO - APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DIVERSO DAQUELE EXIGIDO PELO EDITAL - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - SEGURANÇA DENEGADA - RECURSO DESPROVIDO. A licitação é ato estritamente vinculado aos termos da lei e às previsões editalícias não se afigurando possível a supressão de critério legitimamente adotado pelo edital, aplicável indistintamente a todos os proponentes. Não há direito líquido e certo do impetrante em prosseguir no certame, quando, na fase de habilitação, deixa de apresentar licença ambiental, expressamente exigida no edital, juntando documento diverso. (TJ-MG - AC 10290130006072001, Relator: Ângela de Lourdes Rodrigues, Data de Julgamento: 18/02/2016, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 02/03/2016, grifos acrescidos).

Atente-se que documentos exigidos no edital, mas apresentados de forma indevida ou sequer apresentados, ensejam, indubitavelmente, **a emanção do ato administrativo de inabilitação da licitante e princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da isonomia e, ao cabo, da indisponibilidade do interesse público.**

Finalmente, é nítido que a não observância aos ditames trazidos no instrumento convocatório configura ilegalidade do procedimento licitatório. Ademais, o Ente Público não pode se afastar das regras por ele estabelecidas no instrumento convocatório, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes.

IV - CONCLUSÃO.

Com as informações supramencionadas, entendendo pela manutenção da decisão que declarou vencedora a empresa ARGUS SERVIÇOS GERAIS LTDA do certame em questão, envio o recurso da empresa TOPPUS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, bem como as contrarrazões da empresa ARGUS SERVIÇOS GERAIS LTDA, para análise e decisão final de Vossa Senhoria, permanecendo ao seu dispor para quaisquer outros esclarecimentos que se fizerem necessários.

Cecília Maria de Barros Carvalho
Pregoeira da CTTU.