



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BARRETOS
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

239

AO
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES CONTRATOS E CONVÊNIO

Barretos, 03 de julho de 2025.

Processo nº 5494/2025
Pregão Eletrônico nº 05/2025
Edital nº 07/2025
Objeto: Confecção de Próteses Dentárias

DOS FATOS

Trata-se de análise técnica do Recurso Administrativo interposto pela empresa DAYANE CRISTINA MENEZ – ME, nos autos do Pregão Eletrônico nº 05/2025, promovido pelo Município da Estância Turística de Barretos/SP, bem como das contrarrazões apresentadas pela empresa MULLER SIENNA PEREIRA LTDA, atual classificada e habilitada no certame, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de confecção de próteses odontológicas.

DO RECURSO ADMINSITRATIVO

No recurso administrativo interposto pela empresa DAYANE CRISTINA MENEZ – ME, dirigido à Pregoeira e à Equipe de Apoio do Município da Estância Turística de Barretos/SP, a recorrente manifesta inconformismo com a habilitação da empresa MULLER SIENNA PEREIRA LTDA, alegando, de forma detalhada, que a referida empresa não teria atendido integralmente às exigências previstas no edital, notadamente quanto à qualificação técnica, defendendo, portanto, sua inabilitação e a reformulação do resultado do certame.

A empresa recorrente inicia seu recurso afirmando a tempestividade do ato, com fundamento no art. 165, inciso I, alíneas "a" e "c" da Lei nº 14.133/2021, e nos dispositivos correlatos do edital, reforçando que exerceu seu direito recursal dentro do prazo legal e editalício.

Passamos então a discorrer sobre os fatos que, em sua visão, justificariam a revisão da decisão que considerou habilitada a empresa recorrida.

g.



240

MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BARRETOS
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

A principal alegação repousa na suposta irregularidade no atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa habilitada. Segundo a recorrente, o documento seria apócrifo ou de veracidade duvidosa, por ter sido emitido por empresa privada, sem que se pudesse verificar sua autenticidade ou a efetiva prestação dos serviços.

Alega que, ao contrário dos atestados emitidos por órgãos públicos, os emitidos por entes privados não possuem sistemas ou meios que permitam a verificação eletrônica de autenticidade, razão pela qual, afirma que caberia à Administração exigir, como condição de validade, a apresentação de documentos comprobatórios complementares, tais como notas fiscais, contrato de prestação de serviços, comprovantes de pagamento, entre outros.

Na ausência desses elementos, entende que o atestado apresentado não poderia ser aceito como suficiente para comprovar a experiência e a capacidade técnica da empresa MULLER SIENNA PEREIRA LTDA.

E ainda, sustenta recorrente que a simples apresentação do atestado, sem respaldo documental, fere o princípio da impessoalidade, colocando em risco a lisura do certame e a boa-fé da Administração.

Argumenta que a Administração Pública deve pautar suas decisões pela observância do interesse público, da legalidade, da moralidade e da igualdade de condições entre os licitantes, e que admitir a habilitação com base em documentos precários ou não verificados afronta todos esses princípios.

Nos argumentos, traz trechos doutrinários clássicos de Celso Antônio Bandeira de Mello, Hely Lopes Meirelles e Marçal Justen Filho, reiterando que a fase de habilitação tem por finalidade verificar a aptidão técnica dos licitantes, e que essa aptidão não pode ser presumida, devendo estar adequadamente comprovada.

A empresa também se reporta a julgados recentes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), especialmente à manifestação do Conselheiro Sidney Beraldo em sessão plenária do dia 14/05/2025, onde se destacou a importância da qualidade do gasto público e da efetividade na contratação de serviços essenciais à população. A recorrente menciona o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) do TCESP, apontando que o Município de Barretos possui nota "C+" e que, por isso, deve zelar ainda mais pela fiscalização das contratações públicas.



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BARRETOS
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

241

Sustenta que a ausência das notas fiscais e do contrato de prestação de serviços que teriam dado origem ao atestado configura, além de vício de habilitação, potencial crime tributário, com fundamento na Lei nº 8.137/1990, que tipifica como crime a omissão de informações ou a emissão de documentos falsos com o intuito de suprimir ou reduzir tributos.

A recorrente afirma que, sem as notas fiscais, não se pode ter segurança de que os serviços atestados foram de fato prestados, tampouco se os tributos devidos foram recolhidos.

Aponta ainda que a empresa atestante não possui, em seu objeto social ou atividade principal registrada, nenhuma relação com a atividade odontológica, o que aumentaria a suspeita sobre a regularidade do atestado e da suposta prestação de serviços. Entende que a autoridade responsável pela habilitação deveria ter promovido diligência *in loco* tanto na empresa recorrida quanto na atestante, para aferir a idoneidade das declarações apresentadas.

Também questiona a recorrente DAYANE CRISTINA MENEZ – ME, a regularidade da proposta da empresa habilitada, por ausência de informação sobre a marca dos produtos utilizados. Sustenta que, conforme previsão expressa no item 4 do edital, as licitantes deveriam indicar a marca dos materiais na proposta, especialmente por se tratar de insumos utilizados na área da saúde, o que permite ao contratante avaliar previamente a qualidade dos produtos e facilitar a fiscalização futura do contrato.

A omissão dessa informação, segundo a recorrente, caracteriza descumprimento das regras do edital e compromete a lisura da proposta apresentada, ensejando sua desclassificação.

A recorrente faz remissão a doutrina e jurisprudência consolidada sobre o princípio da vinculação ao edital, reafirmando que nem a Administração nem os licitantes podem se afastar das regras ali estabelecidas.

Cita decisões do STJ que autorizam a desclassificação de propostas que descumprem exigências editalícias de forma clara, objetiva e impositiva. Acrescenta que a decisão que habilitou a empresa MULLER SIENNA PEREIRA LTDA, na forma como se deu, viola os princípios da legalidade, da igualdade, da competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório.

8.



242

Em suas conclusões, a empresa DAYANE CRISTINA MENEZ – ME, sustenta que a decisão que considerou habilitada a empresa recorrida deve ser reformada, determinando-se sua inabilitação por não comprovar de forma idônea e documental sua qualificação técnica, bem como por não cumprir requisitos formais da proposta.

Menciona, inclusive, a possibilidade de a Administração anular o próprio ato de habilitação, com base na Súmula nº 473 do STF, quando eivado de vício.

Por fim, argumenta que a manutenção da habilitação da empresa recorrida compromete a isonomia entre os licitantes, ofende a competitividade do certame e representa risco à contratação de serviços essenciais sem a devida segurança jurídica e técnica.

DAS CONTRARRAZÕES

Por outro lado, a Recorrida MULLER SIENNA PEREIRA LTDA, em suas Contrarrazões, defende, de maneira firme e fundamentada, a total regularidade de sua habilitação no Pregão Eletrônico nº 05/2025, bem como a improcedência do recurso interposto pela empresa DAYANE CRISTINA MENEZ – ME.

Inicialmente, sustenta a tempestividade de sua manifestação e a legitimidade para apresentar Contrarrazões, por se tratar da empresa habilitada e classificada em primeiro lugar no certame.

No mérito, a recorrida rebate as alegações da empresa recorrente quanto à suposta irregularidade no atestado de capacidade técnica apresentado. Afirma que o documento foi emitido por empresa privada regularmente constituída, com CNPJ ativo, endereço conhecido e atividade compatível com o objeto lícito.

Ressalta que o atestado contém todas as informações exigidas no edital e que não há qualquer dado concreto ou prova apresentada pela recorrente que configure dúvida fundada sobre sua veracidade.

Nesse ponto, destaca que a legislação vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021, admite a realização de diligência apenas quando houver fundada dúvida, o que não se verifica no caso concreto. A Recorrente, segundo a argumentação da empresa, não trouxe qualquer elemento objetivo capaz de justificar a instauração de uma investigação sobre o atestado apresentado, limitando-se a ilações e conjecturas infundadas.

82



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BARRETOS
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

243

Além disso, a recorrida esclarece que os serviços atestados foram prestados no âmbito de uma parceria institucional firmada com a CLÍNICA RENOVARE – CENTRO DE SERVIÇO TERAPÊUTICO, entidade especializada na assistência a dependentes químicos. Os serviços prestados incluíram a confecção de próteses odontológicas em condições clínicas complexas e delicadas, demonstrando não apenas a capacidade técnica da empresa, mas também seu compromisso social.

Sustenta que experiências como essa devem ser valorizadas e não desconsideradas sob o argumento de que a contratante não é um ente público. Argumenta ainda que exigir notas fiscais ou contrato para validar o atestado seria criar uma exigência não prevista no edital, contrariando os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, conforme já reconhecido em diversos precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União.

Quanto à alegação de ausência de informação sobre marca e fabricante na proposta apresentada, a empresa afirma que tal exigência foi condicionada pelo edital à ocorrência de casos específicos, conforme a cláusula expressa "quando for o caso".

Alega que o sistema eletrônico da licitação não exigiu o preenchimento desses campos e que, de todo modo, o Termo de Referência prevê a apresentação de registro de materiais junto à ANVISA apenas após a contratação, mediante solicitação da Administração. Assim, não haveria qualquer irregularidade formal ou substancial que justificasse a sua inabilitação, tampouco o acolhimento do recurso.

Por fim, requer a rejeição integral do recurso administrativo, a manutenção de sua habilitação e, apenas em caráter subsidiário, caso a autoridade competente entenda pela necessidade de diligência, que tal medida seja devidamente motivada com base em fundada dúvida, nos termos da Lei nº 14.133/2021, respeitando-se os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da ampla competitividade que regem a contratação pública.

Eis a síntese do Recurso e Contrarrazões.

DO MÉRITO

Em que pese às alegações da recorrente DAYANE CRISTINA MENEZ – ME, conquanto revestidas de zelo, não resistem à análise jurídica rigorosa e sistematicamente ancorada na legislação vigente, jurisprudência pacificada e nos princípios que norteiam as licitações públicas.

8:



244

MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BARRETOS
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

A recorrente centra sua impugnação em duas frentes principais: primeiro, alega que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa MULLER SIENNA seria inidôneo por ausência de documentos complementares que comprovem a efetiva execução dos serviços atestados (tais como notas fiscais e contrato); segundo, argumenta que a empresa habilitada teria deixado de preencher campo obrigatório no sistema eletrônico referente à marca dos insumos, violando cláusula do edital. Nenhuma dessas alegações, porém, subsiste sob análise técnica e jurídica adequada.

Quanto à primeira alegação, é necessário reafirmar, com base em jurisprudência reiterada do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que a exigência de **apresentação de notas fiscais e contratos para validar atestado técnico é ilegal quando não expressamente prevista no edital**, sob pena de afronta direta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade. O Acórdão 944/2013 – Plenário do TCU é didático ao afirmar que:

“As exigências de qualificação técnica devem estar previstas de forma clara no edital, sob pena de restrição à competitividade do certame. Exigir documentos que não foram elencados no instrumento convocatório configura violação ao princípio da vinculação ao edital.” (TCU, Acórdão 944/2013, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

No mesmo sentido, a jurisprudência do STJ, consubstanciada no Recurso Especial nº 1.328.917/AC, rel. Min. Og Fernandes, julg. 14/06/2018, assentou com clareza que:

“Não é lícito à Administração Pública fazer exigência que a lei não faz. A vinculação da comprovação da capacidade técnica por meio de apresentação das respectivas notas fiscais traduz-se em exigência ilegal e desarrazoada, violando direito líquido e certo do licitante.”

A própria Lei nº 14.133/2021, no art. 67 e seguintes, estabelece que a verificação da qualificação técnica será feita por meio de documentos expressamente indicados no edital, notadamente atestados de capacidade técnica, vedando à Administração pública inovar nas exigências em momento posterior à publicação do instrumento convocatório.



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BARRETOS
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

245

No caso em tela, o edital exigiu, como condição de habilitação técnica, a apresentação de atestados de capacidade técnica emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, **o que foi fielmente atendido** pela empresa MULLER SIENNA PEREIRA LTDA, que apresentou atestado expedido por entidade com CNPJ ativo, endereço identificado e objeto compatível com o serviço licitado.

Ademais, não houve exigência de apresentação de notas fiscais, contratos, recibos ou quaisquer documentos complementares, razão pela qual exigir tais elementos neste momento processual seria ilegal e comprometeria a segurança jurídica do certame.

Cumpre destacar, ainda, que os critérios de fundadas dúvidas que autorizam a abertura de diligência (artigo 42, § 2º, artigo 59, § 2º e artigo 64, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021) devem estar **ancorados em elementos concretos e objetivos**. A doutrina e jurisprudência têm reiterado que não se trata de dúvida subjetiva ou fundada em suposições genéricas, mas sim de sinais objetivos de falsidade, contradições documentais, ou irregularidades evidentes.

No caso em comento, a recorrente não apresentou qualquer fato concreto que permita inferir falsidade ou vício no atestado apresentado pela empresa habilitada. O que há, no recurso, são suspeitas infundadas, conjecturas e ilações, tais como "aparência de parceria duvidosa" ou "ausência de site institucional da empresa atestante", argumentos absolutamente genéricos, subjetivos e insuficientes para infirmar a validade de um documento formal, devidamente emitido e assinado por responsável legal.

Além disso, a título de esclarecimento, a empresa MULLER SIENNA apresentou, nas contrarrazões, comprovação de vínculo contratual com a CLÍNICA RENOVARE. Ao pretender desqualificar esse tipo de experiência apenas por não ter ocorrido em ambiente público, **a recorrente incorre em discriminação injustificada**, em violação ao princípio da isonomia e da ampla competitividade, especialmente quando se trata de prestação efetiva de serviços técnicos compatíveis com o objeto da licitação.

Com relação à segunda alegação do recurso, a de que a empresa habilitada deixou de informar a marca dos materiais utilizados na proposta, essa também não prospera. O edital do certame é claro ao dispor que o campo "marca" deve ser preenchido "quando for o caso", e o próprio sistema eletrônico utilizado na plataforma de compras não exigia tal preenchimento obrigatório para a natureza do objeto em questão.

g.



246

MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE BARRETOS
ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Corroborando, o Termo de Referência estipula que a apresentação dos registros dos insumos utilizados, inclusive aqueles relacionados à ANVISA, será exigida apenas após a contratação, "sempre que solicitado pelo contratante" (cf. item 4.1 do TR), não sendo, portanto, condição de admissibilidade da proposta.

Exigir esse detalhamento na fase de proposta ou de habilitação, sem amparo claro no edital, **implicaria violação à jurisprudência dominante e à doutrina administrativa, que proíbem a criação de obrigações não previstas de forma objetiva no edital.**

A doutrina de Rafael Sérgio de Oliveira, ao tratar da vinculação ao edital na nova Lei de Licitações, afirma que:

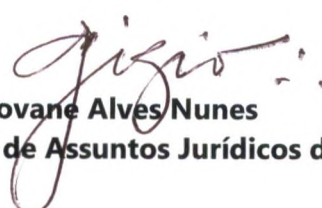
"A interpretação do edital deve ser sempre literal e restritiva, em homenagem à segurança jurídica e ao princípio da vinculação. Requisitos não expressos ou cláusulas dúbias não podem servir de fundamento para sanções, inhabilitações ou desclassificações." (Licitações e Contratos Administrativos - Comentários à Lei nº 14.133/2021, Ed. Fórum, 2022, p. 334).

Dessa forma, verifica-se que a proposta da empresa habilitada não violou nenhuma cláusula obrigatória do edital e que **sua documentação atendeu integralmente às exigências previstas**. As alegações da recorrente, embora extensas, carecem de lastro fático e jurídico consistente, aparentando mais representar inconformismo com o resultado do certame do que propriamente a defesa de regularidade do procedimento.

CONCLUSÃO

Isso posto, esta Coordenadoria de Assuntos Jurídicos, à luz da legislação vigente, da jurisprudência pacífica do TCU, STJ e TCSP, bem como da doutrina especializada em Direito Administrativo e Licitações, opina pela **improcedência do Recurso Administrativo interposto pela empresa DAYANE CRISTINA MENEZ – ME**, por ausência de fundamentos jurídicos válidos e por inexistirem vícios ou ilegalidades na habilitação da empresa MULLER SIENNA PEREIRA LTDA, cuja proposta é regular, vantajosa e atendeu integralmente ao instrumento convocatório.

No mais, requer o devido prosseguimento do feito, com consequente homologação do certame.


Giovane Alves Nunes
Coordenadoria de Assuntos Jurídicos da Saúde


Alessandra Maria Balbo
CBO-SF: 50891
Coordenação Odontológica
Bios, 04/04/25