



Estado de Santa Catarina
MUNICÍPIO DE LINDÓIA DO SUL

RECEBI	
Em:	01 / 10 / 2024
Hora:	16:32
Nome:	[Assinatura]
Assinatura	



PARECER JURÍDICO

Parecer n. 7/2024
Requerente: Prefeito Municipal
Objeto: Recurso administrativo – licitações – processo licitatório n. 67/2024, pregão eletrônico n. 10/2024
Interessado(a)(s): Recorrente: Construtora Tombini Ltda / Recorrido: ILC Pinturas Residenciais Ltda

RELATÓRIO

Cuida-se de processo licitatório n. 67/2024, modalidade de pregão eletrônico n. 10/2024, em que houve a interposição de recurso administrativo.

Após decisão da pregoeira acerca da documentação relativa à habilitação da empresa ILC Pinturas e aceitação da proposta, a empresa Construtora Tombini interpôs recurso administrativo.

O recurso administrativo se deu por intenção realizada em sessão, conforme consta no verso do documento de fls. 197.

Razões do recurso, fls. 184 a 186, cujos argumentos, em resumo, narram que:

a) em 10/9/2024 ocorreu disputa para revitalização da pintura da ciclovia, mas a empresa arrematante do objeto do certame, ILC Pinturas Residenciais, não apresentou os documentos necessários no prazo estipulado, bem como o preço ofertado não apresenta margem de exequibilidade;

b) a habilitação da empresa recorrida se deu em desacordo com o edital, pois a mesma não apresentou, na oportunidade, atestado de capacidade técnica que comprovasse a execução de objeto semelhante;

c) quando do envio da proposta, apresentou duas marcas de tinta;

d) os documentos de habilitação deveriam ser entregues antes da abertura do certame, ou seja, antes de 10/9/2024;

e) encerrado o prazo para anexar documentos, o pregoeiro abriu novo prazo para retificar e apresentar mais documentos;

f) o primeiro atestado não é capaz de comprovar a aptidão técnica para desempenho do objeto e que, portanto, a diligência não poderia ter sido aberta, não cabendo ao pregoeiro solicitar ajustes na marca e nem novo atestado de capacidade técnica.

Por fim, o recorrente pede o provimento do recurso, com a desclassificação da empresa ILC Pinturas do certame licitatório. Pede, também, pela revisão do processo licitatório, diante do preço pelo qual o objeto foi arrematado, que na opinião do recorrente: “(...) chega a ser ridículo, colocando o órgão público a mercê da má qualidade.”.

Aberto prazo para contrarrazões, a empresa recorrida as apresentou, fls. 187 a 194, cujos argumentos, em resumo, narram que:

a) o edital não exigia que o atestado fosse registrado no CREA/SC, conforme consta no subitem “10.2”, alínea “u” e “v” do edital;

b) quando da apresentação da proposta, esta foi enviada com duas marcas de tinta, tratando-se de mero erro formal, que não pode prevalecer sobre o objetivo principal de um procedimento licitatório;

c) o subitem “10.7”, alínea “a” do edital permite a realização da diligência feita pela pregoeira;

d) a recorrida possui condições de exequibilidade da proposta e a nova lei de licitações e contratos, esta que concede uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, conforme prevê o art. 59, § 2º da lei, juntamente com critérios objetivos, conforme prevê o art. 59, § 4º da lei em se tratando de obras e serviços de engenharia;

e) defendeu a exequibilidade de sua proposta;

Ao final, pugnou pelo não provimento do recurso.

A pregoeira, em despacho constante às fls. 199 a 201, conheceu do recurso e das contrarrazões e defendeu a manutenção de sua decisão no processo licitatório, argumentando em síntese que:

a) os documentos solicitados para habilitação são os constantes na alínea “u” e “v” do subitem “10.2” do Edital;

b) a “(...) licitante declarada vencedora apresentou documento onde é declarado a prestação de serviços de pintura em obras públicas, então diante do termo ‘obras públicas’ ser muito genérico, o pregoeiro usando de sua prerrogativa conforme itens do edital que constam abaixo, solicitou diligências pedindo a complementação.”. Referiu-se a “ietensa abaixo” relativos aos subitens “7.4.11.”, “8.20”, “8.20.2.” e “10.7”, alínea “a” do edital;

c) o subitem “9.1” do edital também concede a prerrogativa do licitante vencedor enviar sua proposta readequada no prazo no prazo mínimo de 02 (duas) horas, podendo ser prorrogável por igual período, contado da solicitação do pregoeiro;

d) “Na documentação complementar, a data registrada é 10 de setembro, que corresponde à data solicitada para a complementação. Seria considerado irregular caso a data da declaração fosse anterior à solicitada. Junto às declarações, foi anexada a A.R.T., que confirma que a obra foi finalizada em 15 de fevereiro de 2012.”;



e) “(...) a licitante vencedora apresentou duas marcas de tintas, caracterizando apenas um erro formal que poderia ter sido corrigido até mesmo por meio do chat no portal de compras públicas. Quando a proposta readequada foi anexada, a empresa já havia corrigido e informado apenas uma marca.”;

f) “No momento da habilitação do fornecedor, o portal de compras não permitia avançar porque exigia a anexação da proposta readequada em um campo específico. Embora a proposta já tivesse sido anexada dentro do prazo, foi estabelecido um novo prazo para que ela fosse enviada nesse campo, conforme print do portal de compras públicas.”;

g) “Em seguida foi aberto diligência pelo pregoeiro, sem julgar a primeira intenção de recurso visto que o manual de sistema do Portal de Compras públicas conforme print abaixo é claro ao estabelecer que o pregoeiro só pode julgar a primeira intenção de recurso após habilitar o fornecedor, o que efetivamente foi feito”.

h) referindo-se ao art. 9, § 4º da Lei n. 14.133/21, esclareceu a pregoeira: “Conforme a justificativa anexada ao processo, na folha 29, assinada pela arquiteta servidora do município, Gabriela Fernanda Grisa, foi descrito que o objeto da presente licitação é um serviço de manutenção, não se enquadrando, portanto, no parágrafo mencionado acima, pois não se trata de obras e serviços de engenharia.”;

i) “Quanto ao questionamento da má qualidade dos serviços importante mencionar que a administração pública, em conformidade com a Lei 14.133/2021, especialmente o artigo 11, seleciona a proposta mais vantajosa. Além disso, conforme o artigo 104, inciso III, a qualidade dos serviços prestados é rigorosamente fiscalizada pelo município, garantindo que todos os contratos atendam aos padrões exigidos.”.

Por fim, remeteu o recurso a autoridade superior. A autoridade superior remeteu o recurso para análise jurídica.

Vista em 23/9/2024.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

O recurso previsto para o caso em análise consta na Lei n. 14.133/21, a citar:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

(...)

b) julgamento das propostas;

c) ato de habilitação ou inhabilitação de licitante;

(...)

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

O Decreto municipal n. 4.072/24 que regulamentou a Lei de licitações assim prevê:

Art. 93. Qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, não inferior a 10 minutos, de forma imediata após o término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema eletrônico, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 1º As razões do recurso deverão ser apresentadas em momento único, em campo próprio no sistema eletrônico, no prazo de três dias úteis, contados a partir da data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases, da ata de julgamento.

§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias úteis, contado da data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 3º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

§ 4º O recurso será dirigido ao agente de contratação e/ou pregoeiro a quem caberá decidir no prazo de até 3 (três) dias úteis.

§ 5º Mantida a decisão recorrida, o agente de contratação e/ou pregoeiro encaminhará o recurso e sua decisão à autoridade competente, a quem caberá decidir no prazo de até 10 (dez) dias úteis, contados do recebimento dos autos.



§ 6º A autoridade competente poderá, ao seu critério, ser auxiliada pela assessoria jurídica na elaboração das suas decisões.

§ 7º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não possam ser aproveitados.

Ainda, o Decreto municipal n. 4.072/24 também dispõe:

Art. 16. O certame será conduzido pelo(a) agente de contratação e/ou pregoeiro(a), com o auxílio da equipe de apoio, quando designada, que terá, em especial, as seguintes atribuições:

(...)

VII – analisar a admissibilidade dos recursos, podendo, em tal caso, exercer o juízo de retratação no prazo de 3 dias úteis (§ 2º do artigo 165 da Lei Federal nº 14.133, 2021), findo o qual deverá encaminhar o recurso, devidamente instruído, à deliberação da autoridade superior;

(...)

Os procedimentos constantes na Lei e no Decreto municipal foram devidamente cumpridos pelo recorrente, pelo recorrido e pela pregoeira.

A pregoeira exerceu o juízo de admissibilidade do recurso, conhecendo do recurso e mantendo sua decisão.

Estando conforme o procedimento, passa-se ao mérito das alegações.

Quanto ao primeiro argumento, de que a habilitação da empresa recorrida se deu em desacordo com o edital, pois esta não apresentou, na oportunidade, atestado de capacidade técnica que comprovasse a execução de objeto semelhante, verifica-se, pelo contexto dos autos do processo que, de acordo com a pregoeira, no documento em que defendeu e manteve sua decisão, fls. 199 a 201, o primeiro documento se mostrou genérico, motivo pelo qual, foi aberto diligência para que a recorrida complementasse a informação, momento em que a recorrida anexou outro atestado, firmado por outra empresa, ou seja, documento diverso do apresentado originalmente.

Portanto, enquanto no primeiro documento, fls. 173, a empresa recorrida apresentou uma “declaração” firmada pela empresa DF Construções Eireli, datada de 6/9/2024, declarando que contratou a prestação de serviços de pintura em obras públicas, o segundo documento, após diligências, foi firmado pela empresa Formato Engenharia Ltda, datado de 10/9/2024, declarando que a recorrida: “(...) executou 3.440,00 m² de pintura, na obra de Ampliação do Laboratório Animal, Ampliação da Sala dos Pesquisadores e Construção da Recepção dos laboratórios, na unidade da Embrapa Suínos e Aves de Concórdia – SC, conforme ART (anotação de responsabilidade técnica) nº 425492-4.”.

Desta forma, foi nítida a troca de documentos, embora com a mesma natureza, a de provar a habilitação exigida na capacidade técnica que comprovasse a execução de objeto semelhante.

Observe-se que, neste caso, o edital não exigiu atestados emitidos pelo órgão de classe, conforme se infere no subitem “10.2” aliena “u” e “v”, visto não se tratar de obra ou serviço de engenharia.

A não exigência da emissão de certidões ou atestados emitidos pelo conselho profissional competente encontra amparo na Lei, a citar o art. 67, § 3º da Lei 14.133/21:

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;

(...)

§ 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.

(...)

Na análise deste argumento recursal, importante citar artigo escrito no site Jusbrasil, onde ficou asseverado que:

(...)

A Lei 14.133/2021 (“Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”) autoriza a realização de diligência na fase de habilitação no art. 64, *caput* e incisos I e II, dispondo que após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

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

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

Em ambos os preceitos legais, fica nítido que a diligência serve para esclarecer ou complementar a instrução, não podendo ser utilizada para permitir a apresentação de documento ou informação que devia constar originariamente da proposta.



Trata-se de importante mecanismo cuja finalidade é permitir que o pregoeiro, a comissão de licitação ou autoridade superior reúnam elementos suficientes para amparar a decisão relativa à contratação. O pressuposto central, portanto, é a existência de dúvida pela comissão ou autoridade superior sobre algum documento juntado pelo licitante.

Algumas questões práticas suscitam dúvidas sobre a realização, ou não, da diligência.

(...)

Conforme visto, a diligência não pode ser realizada para complementar a instrução com documento faltante que devia ter sido apresentado com a proposta. No entanto, é possível a juntada de novos documentos para explicar ou complementar outros já apresentados.

Nesse sentido, elucidativo o seguinte acórdão do TCU?

“Em princípio, aceitar documentos apresentados por licitante após a fase de habilitação e apresentação de propostas significa fazer tábula rasa da impessoalidade, da isonomia e da objetividade do julgamento. Há, no entanto, situações em que a jurisprudência entende ser possível a juntada de documentos explicativos e complementares a outros já apresentados: Assim, o que se proíbe é o acréscimo de documentação que deveria ter sido apresentada em momento oportuno (habilitação ou proposta de preços), não a juntada de novo documento que tenha o objetivo de esclarecer o conteúdo de outro já entregue, por exemplo: existindo dúvida quanto ao conteúdo de um determinado documento, por meio da realização da diligência, poderá ser entregue outro, com o objetivo de esclarecer o conteúdo do primeiro”(TCU, Acórdão 18/2004 – Plenário).

Não obstante, em recente decisão no **acórdão nº 1211/2021**, o Plenário do TCU estabeleceu a possibilidade de o licitante submeter novos documentos para suprir erro, falha ou insuficiência, a fim de viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa, promovendo a competitividade e o formalismo moderado.

Eis a ementa do julgado:

“REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas,

e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea h; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro”.

Para o sobredito órgão de contas, é lícito ao pregoeiro ou comissão de licitação a diligência destinada a sanear erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e de sua validade jurídica, desde que o faça mediante decisão fundamentada.

Enfim, a diligência, se bem utilizada, representa importante instrumento para auxiliar o pregoeiro, a comissão ou autoridade superior no exercício de suas funções; os licitantes, entretanto, devem acompanhar com cautela sua adoção para evitar que seja utilizada como subterfúgio para correção de vícios insanáveis, daí a importância de uma boa assessoria jurídica.¹

Portanto, não se desconhece do precedente do Tribunal de Contas da União citado no precedente acima. Todavia, é importante buscar no voto do Relator o que foi tratado no caso em exame. Extraí-se do voto do Relator do acórdão nº 1211/2021 que:

(...)

Cito ainda o disposto no art. 64 da nova Lei de Licitações (Lei 14.133 de 1º de abril de 2021), que revogará a Lei 8.666/1993 após decorridos 2 anos da sua publicação oficial:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

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

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

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

O dispositivo reproduz a vedação à inclusão de novos documentos, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993; porém, deixa salvaguarda a possibilidade de diligência para a complementação de informações necessárias à apuração

¹ Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/e-possivel-a-juntada-de-documento-novo-durante-a-fase-de-habilitacao/1356207943>. Acesso em 30/9/2024.



de fatos existentes à época da abertura do certame, o que se alinha com a interpretação de que é possível e necessária a requisição de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame.

Assim, nos termos dos dispositivos citados, inclusive do art. 64 da Lei 14.133/2021, entendo não haver vedação ao envio de documento que não altere ou modifique aquele anteriormente encaminhado. Por exemplo, se não foram apresentados atestados suficientes para demonstrar a habilitação técnica no certame, talvez em razão de conclusão equivocada do licitante de que os documentos encaminhados já seriam suficientes, poderia ser juntado, após essa verificação no julgamento da proposta, novos atestados de forma a complementar aqueles já enviados, desde que já existentes à época da entrega dos documentos de habilitação.

Pelo exposto, julgo procedente a presente representação tendo em vista que o pregoeiro deixou de fundamentar o ato pelo qual concedeu nova oportunidade para envio da documentação, no prazo de 30 minutos, e considero prejudicada a medida cautelar pleiteada, uma vez que o certame foi revogado. [sublinhei].

(...)

Não foi outra a disposição contida na Lei n. 14.133/21, *in verbis*:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

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

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

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

Diante do contexto apresentado nos autos deste processo, extrai-se da análise deste caso, que a decisão da pregoeira em realizar diligência deveria ter sido motivada (fundamentada) em sessão, expondo as circunstâncias da decisão que entendeu válida aplicar naquele momento, condição que não foi observada na oportunidade.

A decisão em diligenciar não é decisão que deva ser motivada após a interposição do recurso, em sede de manutenção da decisão (esta constante às fls. 199 a 201), como foi no caso, pois viola o princípio da motivação do ato administrativo e, por consequência, o princípio do devido processo legal e do contraditório, ao não propiciar ao licitante, em tempo e na oportunidade, a fundamentação do ato para este poder avaliá-la e eventualmente recorrer da decisão com todos os motivos da decisão que abriu diligência.

Nesse ponto, entende-se que o recurso deve ser provido.

No que diz respeito ao argumento de que a proposta continha duas marcas de tinta, o fato se consubstancia em mero erro formal, que não altera a validade e nem as características da proposta, já que devidamente corrigido quando da apresentação da proposta readequada. A descrição da marca serve apenas para que a administração possa fiscalizar a execução do objeto, não influenciando no resultado do certame.

Ao argumento de que a proposta é inexequível, este também não merece prosperar.

Embora não se trate de obra ou serviço de engenharia, o objeto se assemelha. Para fins de comparação, embora não exista critério objetivo para certificar a exequibilidade da proposta do objeto licitado neste processo, o art. 59, § 4º da lei n. 14.133/21, considera que serão inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% do valor orçado pela Administração.

Portanto, inexistente critério objetivo, incumbiu a decisão a pregoeira, que considerou exequível, acertadamente, a proposta apresentada, usando como comparação o dispositivo previsto no art. 59, § 4ª da Lei n. 14.133/21.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, recomendo ao Prefeito Municipal que conheça do recurso, pois presentes os requisitos de admissibilidade e, no mérito, dê-lhe provimento parcial, com a finalidade de anular a decisão da pregoeira que permitiu a inclusão de novo documento de habilitação, em substituição ao anterior apresentado pela empresa recorrida, sem motivar o ato na sessão, devendo a empresa recorrida ser inabilitada.

É o parecer, s.m.j.

Lindóia do Sul, terça-feira, 1º de outubro de 2024.

IGOR FRARE GRANDI
Procurador do Município