

RESPOSTA DE OFÍCIO

Cuida-se de resposta ao ofício interposto por GLOBALTECH SERVIÇOS LTDA em face da possível inabilitação no processo licitatório 003/2026.

É o relatório.

Embora a regra geral seja a admissão de atestados similares, a Administração Pública possui a prerrogativa de exigir experiência em serviços específicos, desde que tal exigência seja devidamente justificada pela complexidade técnica do objeto ou pela sua relevância para a execução contratual.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), em linha com o TCU, entende que "é possível demandar experiência em serviço específico, desde que seja apresentada justificativa" (Acórdão Nº 085996/2024 -PLEN | Processo TCE-RJ nº 245.354-2/2024).

No caso em análise, o serviço de silagem não se resume à mera disponibilização de um trator e um operador. Ele envolve técnica agrícola e destreza que, se mal executada, compromete a qualidade do produto final (a forragem para alimentação animal), o que acabaria sendo extremamente prejudicial para o munícipe agricultor.

Portanto, a simples "locação de equipamentos com operador" não comprova a expertise necessária para a produção de silagem, que é o núcleo do serviço. A destreza técnica mencionada é justamente o ponto que justifica a exigência de uma experiência mais específica.

Ademais, a vedação à subcontratação, informada no edital, reforça sobremaneira este entendimento. A lógica que rege a qualificação técnica está intrinsecamente ligada à execução direta das parcelas mais importantes do objeto. Conforme leciona Joel de Menezes Niebuhr:

"A lógica é que, se a Administração exigiu atestado de dada parcela é porque a qualificou como relevante e de valor significativo, portanto, compõe aspecto central do contrato, não pode ser acometido a terceiros por meio de subcontratação. Daí que, se o mercado costuma subcontratar determinada parcela do objeto e a Administração pretende autorizar que o contratado a subcontrate ou ceda a terceiros, não deve exigir atestado de capacidade técnica em relação a ela. Ou exige atestado de capacidade técnica ou permite a subcontratação" (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, 8 ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 1146).

Quanto à questão da ausência de CNAE compatível, a jurisprudência dos Tribunais de Contas é pacífica no sentido de que o CNAE possui natureza tributária e estatística, não sendo um requisito de habilitação previsto no rol dos artigos 62 a 70 da Lei nº

14.133/2021. O que efetivamente habilita a empresa a executar um determinado serviço é a compatibilidade entre o seu objeto social, previsto no contrato ou estatuto social, e o objeto da licitação, aliada à comprovação da capacidade técnica por meio de atestados.

Portanto, a alegação da licitante de que a ausência de CNAE específico não é motivo para inabilitação está, em princípio, correta. Contudo, a análise não deve parar na ausência de um CNAE específico, mas avançar para a pertinência da atividade econômica principal ou secundária da empresa com o objeto contratado. A afirmação de que "Obras de terraplenagem" é uma atividade compatível com "Produção de Silagem" é tecnicamente frágil. Embora ambas as atividades possam envolver a operação de tratores, seus propósitos, técnicas e finalidades são completamente distintos. A terraplenagem visa à movimentação de terra e à conformação do relevo para fins de construção civil ou engenharia. A produção de silagem é um processo agropecuário de conservação de forragem. A incompatibilidade entre as atividades não é por si só um fator que inabilita a licitante, porém é um forte indício, a ser analisado em conjunto com os demais elementos (objeto social e atestados), de que a empresa não possui a expertise necessária para a execução do contrato.

Por fim, considerando ainda a localização da empresa em Macapá - AP, para a prestação de serviços a ser executada em Vargem Bonita (SC), introduz uma variável de alta complexidade logística e operacional que não pode ser ignorada pela Administração, especialmente sob a condição de vedação à subcontratação.

Como ponto de partida, é fundamental reconhecer que a legislação de licitações veda, como regra, o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da sede ou domicílio dos licitantes, visando a ampliar ao máximo a competitividade. Conforme apontado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), "o art. 9º, I, "b", da Lei n. 14.133/2021 veda preferências ou distinções em razão da localização da sede ou filial dos licitantes, salvo previsão legal específica" (Processo 1177619 – Denúncia. Segunda Câmara. Deliberado em 22/9/2025).

Contudo, essa regra não é absoluta. A própria jurisprudência e a doutrina admitem que, em situações excepcionais e devidamente justificadas pela natureza do objeto, a localização pode ser um fator crucial para a garantia da execução contratual.

A exigência de uma estrutura local ou a consideração da distância como um fator de risco se torna legítima quando imprescindível para a adequada prestação dos serviços. Consoante o Tribunal de Contas da União (TCU), é irregular a exigência de que o contratado instale escritório em localidade específica, "sem a devida demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto licitado" (Acórdão 1176/2021 Plenário). A análise, portanto, volta-se para a imprescindibilidade. No presente caso, a prestação de serviços com trator e ensiladeira possui características que tornam a proximidade geográfica um elemento crítico:

O objeto contratado depende do pleno funcionamento de maquinário pesado, sujeito a desgastes e quebras. A enorme distância entre Macapá e Vargem Bonita representa um risco elevado à continuidade dos serviços. Em caso de falha mecânica, a mobilização de peças ou de uma equipe de manutenção especializada a partir da sede da empresa seria inexecutável em tempo hábil, podendo paralisar a colheita da forragem em um momento agrônomico crítico e gerar prejuízos irreparáveis. Conforme leciona Joel de Menezes Niebuhr, a própria Lei nº 14.133/2021 permite exigências relativas à localidade para serviços de manutenção e assistência técnica, pois "se a manutenção ou assistência precisa ser prestada de modo presencial, é necessário que o licitante disponha de estrutura que permita o deslocamento do técnico municiado dos instrumentos adequados dentro do tempo contratado. Isso depende, por sua vez, evidentemente, que o licitante disponha de estrutura em local relativamente próximo" (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, 8 ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 931).

O transporte de um trator e de uma ensiladeira/colhedora de forragem por mais de 4.000 quilômetros (considerando o trajeto terrestre e fluvial/marítimo) implica custos altíssimos, complexidade logística e prazos extensos. Embora esses custos devam ser previstos na proposta da licitante, a Administração tem o dever de avaliar se a proposta é realista e exequível. A ausência de uma filial ou de uma estrutura mínima em Santa Catarina ou região levanta dúvidas razoáveis sobre a capacidade da empresa de cumprir os prazos e as condições contratuais sem depender de terceiros, o que é vedado pela proibição de subcontratar.

O Tribunal de Contas da União já reconheceu que a limitação geográfica, embora restritiva, "trata-se de medida por vezes necessária, porquanto a remessa de veículos a oficinas mecânicas demanda gastos com combustível e mão de obra de motoristas. Assim, ao delinear a contratação, deve o gestor público sopesar tais fatores, de modo a atingir solução que garanta a economicidade almejada sem impelir restrições desnecessárias ao caráter competitivo do certame" (Acórdão 520/2015-Segunda Câmara). Embora o edital não tenha imposto uma restrição prévia, a Administração, na fase de análise da proposta, deve ponderar se a contratação de uma empresa tão distante, sem estrutura local e impedida de subcontratar, representa, de fato, proposta vantajosa, considerando todos os riscos associados à execução.

A proibição de subcontratar é o elemento que torna a distância geográfica um obstáculo quase intransponível. Se a subcontratação fosse permitida, a empresa de Macapá poderia atuar como uma gestora do contrato, contratando um parceiro local em Vargem Bonita para executar o serviço. Contudo, ao vedar essa possibilidade, a Administração exige que a própria GLOBALTECH SERVIÇOS LTDA, com seus próprios meios, pessoal e estrutura, execute o objeto. Isso significa que a empresa deveria, efetivamente, mobilizar e manter toda a operação em Santa Catarina, algo que sua localização e, possivelmente, sua estrutura atual não demonstram ser viável.

Em suma, a experiência comprovada em "locação de equipamentos" não garante a expertise técnica específica para a "produção de silagem".

O CNAE da empresa apresentado como correlacionado (focado em terraplenagem e/ou obras) não possui pertinência com a atividade agropecuária de silagem.

A distância continental entre a sede da empresa (Macapá/AP) e o local da prestação dos serviços (Vargem Bonita/SC), aliada à expressa vedação de subcontratação, cria um cenário de alto risco para a execução do contrato, levantando dúvidas fundadas e objetivas sobre a exequibilidade da proposta e a capacidade da licitante de garantir a manutenção, a agilidade e a continuidade dos serviços.

Portanto, a Administração não está inabilitando a empresa meramente por um único fator, mas sim por um conjunto de evidências que, somadas, indicam a sua provável incapacidade de cumprir as obrigações contratuais de forma eficiente e segura, em ofensa ao interesse público. A presente motivação do ato de inabilitação visa detalhar essa convergência de fatores, demonstrando que a decisão visa resguardar a Administração de um iminente risco de inadimplemento contratual e prejuízo aos agricultores do município.