

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) DO MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA / SP.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 066/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO 494/2024

LAZARUS CONSULTORIA, GERENCIAMENTO E ENGENHARIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 29.039.665/0001-90, sediada na Avenida Rio Branco, 156, salas 3025/3028, Centro – Rio de Janeiro – RJ, CEP: 20.040-901, por intermédio do seu Representante Legal, que assina esta ao final, com fundamento no artigo 165 da Lei nº 14.133/2021, vem, respeitosamente, interpor o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO** contra a decisão de habilitação da empresa **ELIJAH ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA, CNPJ Nº 36.334.815/0001-54**, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ilustríssimo Senhor (a) Pregoeiro (a) e M.D. membros da Comissão de Licitação.

O respeitável julgamento do presente recurso recai, neste momento, sob a vossa responsabilidade, o qual a **LAZARUS CONSULTORIA, GERENCIAMENTO E ENGENHARIA LTDA**, doravante denominada **RECORRENTE**, confia na lisura, isonomia e imparcialidade a ser praticada no julgamento em questão, buscando a proposta mais vantajosa para essa Administração onde, a todo o momento, demonstraremos nosso direito líquido e certo e o cumprimento pleno de todas as exigências do presente processo licitatório.

II. DAS RAZÕES RECURSAIS

A empresa **ELIJAH ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA**, doravante denominada **RECORRIDA**, não comprovou às condicionantes de atendimento do edital e termo de referência, já que apresentou uma proposta comercial considerada **INEXEQUÍVEL** e deixando de apresentar documentos e/ou comprovações da sua **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**, deixando em dúvidas se conseguirá atender à demanda do município; o que enseja a revisão de sua habilitação no processo, como a seguir ficará evidenciado:

II.1 INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

A **RECORRIDA** foi declarada como arrematante do pregão eletrônico supramencionado, ofertando uma proposta final no valor de R\$ 2.160.991,00 (dois milhões, cento e sessenta mil, novecentos e noventa e um reais), abaixo dos 50% determinados no item 8.22 do Edital, bem como um demonstrativo financeiro (balanço patrimonial) do ano de 2023 que não corrobora com as devidas condições de executar o objeto da licitação.

II.2 IRREGULARIDADE DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA SEM AVERBAÇÃO NO CREA

A **RECORRIDA** apresentou vários atestados de capacidade, em nome de seus profissionais, com devida averbação no CREA local contudo, estes são de objetos divergentes ao licitado. O único atestado que corresponde ao objeto carece de informações que confirmem esta capacidade para a execução do objeto.

III. DO FUNDAMENTO JURÍDICO

III.1 DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA

A Administração Pública, ao realizar licitações, deve observar rigorosamente os princípios constitucionais e legais que regem a matéria, dentre os quais se destacam a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, a isonomia, a vinculação ao instrumento convocatório e a busca pela proposta mais vantajosa, conforme preceitua o art. 37, *caput* e inciso XXI da Constituição Federal/88 e o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).

No caso em tela, a proposta apresentada pela empresa **RECORRIDA** para o objeto da presente licitação, orçado em R\$ 4.322.831,96 (quatro milhões, trezentos e vinte e dois mil, oitocentos e trinta e um reais e noventa e seis centavos), foi de R\$ 2.160.991,00 (dois milhões, cento e sessenta mil, novecentos e noventa e um reais).

O item 8.22 do edital estabelece, de forma clara e objetiva, que para bens e serviços em geral, valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração configuram **indício de inexecuibilidade**. A proposta da **RECORRIDA**, sendo inferior a esse limite, incorre em tal indício, gerando dúvidas quanto à capacidade da empresa de executar o objeto do contrato com o preço ofertado.

A inexecuibilidade, neste contexto, não se limita à impossibilidade material de execução, mas também abrange a **inviabilidade econômica** que comprometa a qualidade e a eficiência do serviço a ser

prestado. A Administração, ao fixar um valor de referência, realiza estudos técnicos que visam assegurar a contratação por um preço justo e que permita a correta execução do objeto.

Segundo **Marçal Justen Filho**, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas" (Ed. RT, 2021, p. 897), a inexequibilidade pode ser conceituada como:

"A impossibilidade de o particular executar as prestações que lhe incumbem, por insuficiência econômica ou por inadequação técnica ou material. Ou seja, haverá inexequibilidade quando o sujeito não puder realizar a prestação ou quando não dispuser dos recursos materiais, humanos ou tecnológicos necessários."

Hely Lopes Meirelles, em "Direito Administrativo Brasileiro" (Ed. Malheiros, 43ª ed., 2017, p. 270), ao tratar do princípio da economicidade, que se relaciona intimamente com a questão da inexequibilidade, ensina que a Administração deve buscar:

"a conjugação desses fatores na realização de despesas e na celebração de contratos, de modo a obter a melhor relação custo-benefício."

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento consolidado sobre a matéria, como se observa no **Acórdão 1161/2014-Plenário - Relator: JOSÉ JORGE**:

"(...) A desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados e deve ser franqueada a oportunidade de cada licitante defender a respectiva proposta e demonstrar a sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes que ele tenha a sua proposta desclassificada. (...)"

Ainda, no **2586/2007 - Primeira Câmara - Relator: MARCOS BEMQUERER**, o TCU reforça a importância da análise da exequibilidade como forma de preservar o interesse público:

"(...) Nas licitações para a contratação de serviços, devem ser estabelecidos critérios

objetivos para a aferição de preços inexequíveis no instrumento convocatório."

Adicionalmente, embora o edital não exigisse a apresentação de balanço patrimonial como requisito para a qualificação econômico-financeira, a empresa **RECORRIDA**, o fez de forma espontânea, apresentando seu balanço referente ao exercício de 2023. Uma análise desse documento revela índices negativos, o que pode indicar uma situação financeira delicada e reforça os indícios de inexecutabilidade de sua proposta. A apresentação voluntária de tal documento, ainda que não obrigatória, permite que a Administração o utilize como elemento de convicção para aferir a real capacidade econômico-financeira da empresa, especialmente diante de uma proposta com valor tão abaixo do estimado.

O **não cumprimento do item 8.22 do edital** implica em potencial **violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, pois desconsidera critério objetivo previamente estabelecido para a aferição da executabilidade. Ademais, **fere o princípio da isonomia**, uma vez que permite que a recorrida concorra em condições desiguais em relação às demais licitantes que observaram o valor de referência e apresentaram propostas condizentes com a realidade do mercado. Por fim, **compromete a competitividade**, pois propostas inexequíveis podem afastar licitantes idôneos, prejudicando a busca pela proposta mais vantajosa.

Diante disso, a Administração deveria ter diligenciado, **exigindo da RECORRIDA a demonstração da executabilidade de sua proposta**, conforme previsto no item 8.21.4 do edital. A ausência dessa diligência configura falha procedimental que compromete a legalidade do certame.

III.2 DA IRREGULARIDADE DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA SEM AVERBAÇÃO NO CREA – OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL

Os itens 9.10 e seguintes do edital tratam da qualificação técnica exigida para este certame, sendo o item **9.10.4** específico sobre a necessidade de comprovação da capacidade técnico-operacional por meio de **Certidões de Acervo Operacional (CAO) emitidas pelo conselho competente e/ou um ou mais atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado**.

Embora o item 9.10.4 mencione "atestados", a **melhor interpretação, sistemática e teleológica**, é a de que tais atestados, devem **ser certidões averbadas, ou seja, Certidões de Acervo Técnico (CAT) com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), conforme o caso**. Isso se deve ao fato de que a averbação é o procedimento que confere validade e autenticidade ao documento, vinculando a empresa e o profissional à obra ou serviço atestado. A averbação é o que permite a verificação da regularidade do atestado, da veracidade das informações nele contidas e da efetiva participação da empresa na execução dos serviços atestados, resguardando o interesse público.

A empresa **RECORRIDA** apresentou 19 (dezenove) atestados de capacidade técnica, dos quais **18 (dezoito) são acompanhados de CATs em nome de profissionais, mas que, no entanto, se referem a serviços que não condizem com o objeto da presente licitação.** Ou seja, **embora possuam a formalidade da averbação (CAT), não servem para comprovar a experiência específica exigida no edital.** Isso demonstra uma tentativa de se utilizar de documentos formalmente corretos, mas materialmente inadequados para o fim a que se destinam.

O único atestado apresentado que, em tese, guarda relação com o objeto da licitação, foi fornecido pela empresa HERMÉTICA ARQUITETURA E ENGENHARIA, CNPJ 43.493.866/0001-49. Contudo, este atestado não possui a devida averbação no CREA e carece de maiores detalhes que comprovem sua veracidade e pertinência com as parcelas de relevância exigidas no item 9.10.4 do edital, levantando sérias dúvidas sobre sua autenticidade e adequação para fins de habilitação.

A Lei nº 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Agrônomo, bem como as Resoluções do CONFEA, a exemplo da Resolução nº 1137/2023, estabelecem a obrigatoriedade da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) para a execução de obras e serviços de engenharia. A ART, registrada no CREA, vincula o profissional à obra ou serviço, atestando sua responsabilidade técnica. O CAU tem regramento próprio, similar, exigindo o RRT (Resolução CAU/BR Nº 93/2014).

Joel de Menezes Niebuhr, em "Licitação Pública e Contrato Administrativo" (Ed. Fórum, 4ª ed., 2015, p. 667), ao tratar da qualificação técnica, destaca a importância da regularidade dos atestados:

"Os atestados de capacidade técnica são documentos que comprovam que a empresa executou, a contento, obra ou serviço compatível com o objeto licitado. Devem ser fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, e sua regularidade formal é condição indispensável para sua aceitação."

O Tribunal de Contas da União possui jurisprudência pacífica e reiterada sobre a **necessidade de averbação dos atestados no CREA para fins de habilitação em licitações.** O **Acórdão 2326/2019-Plenário** é categórico ao afirmar que:

"Para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo"

técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade às informações constantes nos documentos emitidos em nome das licitantes" (grifo nosso).

A apresentação de atestados de capacidade técnica para serviços de engenharia que não estão averbados no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia) ou no CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo) é um tema que gera dúvidas e controvérsias, com entendimentos que podem variar. A CAT serve para comprovar, de forma inequívoca, que o profissional possui a experiência necessária para realizar determinado serviço. Ela é um documento oficial emitido pelo CREA ou CAU, baseado nas ARTs registradas, que atesta a participação efetiva do profissional em obras ou serviços específicos. A CAT possui um alto valor probatório em licitações, pois é um documento emitido por uma entidade oficial que chancela a capacidade técnica do profissional.

Sobre Atestados Não Averbados - Possibilidades e Limitações:

→ **Aceitação em Licitações (Posicionamento Majoritário):** De forma geral, a jurisprudência do TCU e dos tribunais superiores tem se inclinado a **NÃO aceitar atestados não averbados no CREA ou CAU como comprovantes de capacidade técnica em licitações públicas**. Isso porque, sem a averbação, não há como garantir a autenticidade e a veracidade das informações contidas no atestado, nem a efetiva participação do profissional na obra ou serviço.

Fundamento para a Não Aceitação: A falta de averbação fragiliza a segurança jurídica do processo licitatório, pois:

→ **Dificuldade de Verificação:** Sem o registro no CREA/CAU, a Administração Pública tem dificuldade em verificar se o atestado é autêntico e se as informações ali contidas são verdadeiras.

→ **Risco de Fraudes:** Atestados não averbados são mais suscetíveis a fraudes, pois não passaram pelo crivo do conselho profissional.

→ **Ausência de Responsabilidade Técnica Formal:** A averbação da ART/RRT e a emissão da CAT formalizam a responsabilidade técnica do profissional sobre a obra ou serviço, o que não ocorre em atestados não averbados.

Diante dessas irregularidades, a Administração deveria, **com base no princípio da autotutela e no poder-dever de zelar pela legalidade e pelo interesse público**, ter solicitado à empresa **RECORRIDA**, como diligência, a apresentação de documentos complementares, tais como **cópias do contrato correspondente ao atestado apresentado, das respectivas ARTs, ou outros documentos que pudessem efetivamente comprovar a capacidade técnico-operacional da empresa para a execução do objeto licitado**. Tal conduta encontra amparo no art. 64 da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações).

A ausência de averbação do atestado pertinente ao objeto da licitação e a falta de diligência por parte da Administração em solicitar documentação complementar **comprometem a validade da comprovação da qualificação técnica exigida**, pois impedem a verificação da sua regularidade e da responsabilidade técnica pelos serviços atestados. Fere, portanto, os **princípios da legalidade, da vinculação ao edital, da isonomia e da segurança jurídica**, colocando em risco a correta execução do objeto licitado por empresa que, até o presente momento, não comprovou sua expertise na área.

Vê-se, portanto, que a proposta enviada pela empresa **RECORRIDA** foi apresentada em evidente desacordo com as prescrições editalícias.

Assim sendo, resta evidente que a empresa **RECORRIDA** merece sofrer obrigatória revisão de sua habilitação ou até mesmo sua desclassificação no presente certame, face ao claro descumprimento das exigências do edital norteador desta licitação, sob pena de violação inquestionável aos princípios da vinculação ao edital, isonomia e do julgamento objetivo, sob os quais deve pautar-se todo e qualquer procedimento licitatório.

O Art. 5º da Lei 14.133 de 2021 determina os princípios que à regem, destacando seguinte:

*“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)”. (grifo nosso).*

Assim, utilizar-se de outros critérios ou modificar os já existentes implicaria em integral afronta ao imperioso princípio do julgamento objetivo.

Vejamos, então, o que diz Toshio Mukai, in O Novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, p.22:

“o princípio do julgamento objetivo exige que os critérios de apreciação venham prefixados, de modo objetivo, no instrumento convocatório, de tal modo que a comissão de julgamento reduza ao mínimo possível seu subjetivismo.”

O não atendimento as determinações contidas no edital, segundo lição ministrada pelo Insigne Jurista Marçal Justen Filho, in Pregão: comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico – 6ª edição / Editora Dialética, p. 114, nos diz que:

“o edital deve fixar os requisitos de formalização das propostas. Ademais, há regras gerais de forma contidas na legislação. A proposta que infringir as exigências deverá ser desclassificada”.

Segue, ainda, o grande mestre dizendo que:

“A nulidade absoluta caracteriza-se quando o defeito ofende a interesses indisponíveis e não comporta qualquer saneamento”.

Neste aspecto, temos que depois de elaboradas e apresentadas as propostas e documentações, estas se tornam imutáveis.

Como visto, o julgamento das propostas e documentos de habilitação não podem dissociar-se, em momento algum, dos critérios objetivos estabelecidos no edital, sob pena de desviar-se do julgamento objetivo.

É neste tocante que incide precisamente o princípio da vinculação ao edital, o qual deve nortear todo e qualquer procedimento licitatório, conforme preconiza o art. 5º da Lei 14.133/2021.

Assim, por esses princípios, a Administração Pública, por intermédio do Pregoeiro e da Comissão de Licitação, bem como os participantes do certame, deve pautar as suas ações pelos termos do instrumento convocatório, ou seja, não podem agir, sob pena de violação à legislação vigente, nem além nem aquém do estabelecido no ato convocatório.

Nesse sentido, volto a citar o Ilustre Jurista Marçal Justen Filho, na obra: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Editora Dialética, p. 449, que se aplica ao presente caso, in Verbis:

“2) Desclassificação por Desconformidade. O exame da admissibilidade da proposta faz-se tanto sob ótica formal como material, tendo em vista as exigências da Lei e do ato convocatório, tal como já exposto no curso desta obra. 2.1. Desclassificação por vício formal. Do ponto de vista formal, deve-se verificar se a proposta atendeu ao modelo devido. Ou seja, examina-se se contém aquilo que é obrigatório e se omitiu aquilo que é proibido, adotando a forma adequada. O exame formal deve ser formulado à luz do princípio fundamental de que a forma não é um fim em si mesmo... se, na oportunidade da edição do ato convocatório, a Administração reputou relevante certa exigência, não pode voltar atrás posteriormente. Não se admite que, na ocasião do julgamento, seja alterada a natureza da exigência (e, portanto, do vício.)”.

Assim sendo, conforme a demonstração acima delineada, torna-se necessária à desclassificação ou a revisão de habilitação da empresa **RECORRIDA** no presente certame, face à comprovação do não atendimento de sua oferta aos termos editalícios, sob pena de violação aos referenciados princípios da vinculação ao edital, isonomia e do julgamento objetivo, uma vez que sua proposta está em desacordo com o edital.

IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

IV.1 Ao recebimento do presente **RECURSO ADMINISTRATIVO**, com a aplicação do efeito suspensivo até ulterior decisão final;

IV.2 A **INABILITAÇÃO** da empresa **RECORRIDA ELIJAH ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA, CNPJ Nº 36.334.815/0001-54** do processo licitatório, em razão da apresentação de proposta inexecutável e não atendimento às condicionantes de qualificação técnica;

IV.3 Caso resolva não acatar o pedido acima formulado, o que não espera essa **RECORRENTE**, se digne encaminhar as presentes razões de recurso à autoridade superior competente.

Nesses termos, pede deferimento.

Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2025.

LAZARUS CONSULTORIA, GERENCIAMENTO E ENGENHARIA
MARCOS AURELIO XAVIER DA SILVA