



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS

Avenida Coronel Teixeira, 7995 - Bairro Nova Esperança - CEP 69037-473 - Manaus - AM - www.mpam.mp.br

DECISÃO Nº 16.2019.CPL.0324510.2019.003144

RAZÕES DE RECURSO APRESENTADAS PELA LICITANTE SALES E CRUZ DISTRIBUIDORA DE BEBIDAS E ESTIVAS LTDA., CNPJ N.º 26.527.494/0001-50, EM 02 DE ABRIL DE 2019. PRESSUPOSTOS SUBJETIVOS (SUCUMBÊNCIA, LEGITIMIDADE, INTERESSE DE AGIR) ATENDIDOS. PRESSUPOSTOS OBJETIVOS (A EXISTÊNCIA DE UM ATO ADMINISTRATIVO, TEMPESTIVIDADE E FUNDAMENTAÇÃO) ATENDIDOS.

1. DA DECISÃO

Analisados todos os pressupostos de admissibilidade e os aspectos objeto do recurso administrativo dirigido, esta **PREGOEIRA**, com fundamento no artigo 13, § 1.º do ATO PGJ N.º 389/2007, decide:

a) **Conhecer** da oposição formulada pela empresa **MULTI QUADROS E VIDROS LTDA.**, CNPJ N.º 03.961.467/0001-96, aos termos da decisão que classificou e habilitou a licitante **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME**, CNPJ N.º 14.756.414/0001-50, no certame alusivo ao Pregão Eletrônico n.º 4.017/2019-CPL/MP/PGJ - SRP, pelo qual se busca a *formação de registro de preços para possível aquisição de quadros de aviso e de planejamento para guarnecer as atividades fim e meio das Unidades do Ministério Público do Estado do Amazonas/ Procuradoria-Geral de Justiça localizadas na capital e do interior do Estado, por um período estimado de 12 (doze) meses, descrito e qualificado conforme as especificações e as condições constantes deste Edital e anexos*; para,

b) **No mérito, NEGAR PROVIMENTO** às razões do recurso quanto à **classificação** da empresa **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME**, CNPJ N.º 14.756.414/0001-50, mantendo a decisão outrora prolatada;

c) **Manter a decisão anteriormente prolatada**, a fim de dar seguimento ao certame, nos termos art. 11, inciso VII, do Decreto n.º 5.450/2005.

2. DO RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante **MULTI QUADROS E VIDROS LTDA.**, CNPJ N.º 03.961.467/0001-96, em oposição ao ato declaratório/constitutivo de habilitação da empresa **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME**, CNPJ N.º 14.756.414/0001-50, no interesse do Pregão Eletrônico n.º 4.017/2019-CPL/MP/PGJ-SRP, cujo objeto é a *formação de registro de preços para possível aquisição de quadros de aviso e de planejamento para guarnecer as atividades fim e meio das Unidades do Ministério Público do Estado do Amazonas/ Procuradoria-Geral de Justiça localizadas na capital e do interior do Estado, por um período estimado de 12 (doze) meses*.

2.1. Da Manifestação de Intento Recursal (doc. 0324866)

No dia 10/05/2019, durante a sessão pública do certame e, epígrafe, a aludida empresa irresignada manifestou-se preliminarmente da seguinte maneira, com teor idêntico para todos os itens, vejamos:

INTENÇÃO DE RECURSO:

Interpomos recurso da decisão Aceite/Habilitação L G FURTADO BRAGA embasado na Lei 8.666/93 e 10.520/2002, conforme item 10.6.1 do edital deveria ter apresentado Atestado de Capacidade Técnica Compatível em características e quantidades com o Quadro Branco Planejamento Mensal, do qual o Atestado tem que ser do mesmo produto ofertado, garantindo assim que o mesmo já o forneceu, afrontando assim os princípios da legalidade e isonomia.

2.2. Das Razões de Recurso (doc. 0326678)

Tendo a Pregoeira verificado a presença dos pressupostos recursais de admissibilidade, resolveu aceitar a manifestação da mencionada licitante, abrindo-se o prazo legal para oferecimento das razões de recurso com data final no dia 15/05/2019.

Assim, no prazo proposto, a empresa **MULTI QUADROS E VIDROS LTDA.**, CNPJ N.º 03.961.467/0001-96, anexou ao sistema Comprasnet suas alegações de inconformismo, arguindo, em suma que a classificação da empresa **L G FURTADO BRAGA**, CNPJ N.º 23.917.074/0001-92 violou os termos do edital, visto que deveria ter sido desclassificada por não comprovar qualificação técnica exigida naquele instrumento, como se verifica no documento de n.º. 0326678.

Ocorre, no entanto, que a empresa **L G FURTADO BRAGA**, CNPJ N.º 23.917.074/0001-92, restou desclassificada para o Item 1 e sequer foi convocada a apresentar propostas para os Itens 2 e 3, frente a ordem de sua classificação. A empresa que logrou êxito em ambas as fases de aceitação e habilitação para todos os itens fora a **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME**, CNPJ N.º 14.756.414/0001-50.

2.3. Das Contrarrazões

Do mesmo modo, a teor do § 3º, do art. 109, da Lei n.º 8.666/93, combinado com o inciso XVIII, do artigo 4.º, da Lei n.º 10.520/2002, interposto o recurso, abriu-se novo prazo de **3 (três) dias corridos**, desta vez, a fim de que os demais licitantes se contrapusessem aos termos do recurso apresentado, já devidamente intimados no momento de realização da sessão pública, com prazo final em 10/04/2019, prazo transcorrido *in albis*.

É o que, em síntese, cabe relatar.

3. DAS RAZÕES DE DECIDIR

Vale ressaltar, em caráter preliminar, que a Pregoeira conduziu o certame sob os parâmetros dos princípios e regras legais que disciplinam o procedimento licitatório, estabelecidos quer

na **Lei 8.666/1993**, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quer na **Lei 10.520/2002**, Lei do Pregão, quer no **Decreto 5.450/2005**, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica.

Nesse sentido, lembremos que o dever administrativo de adotar critérios claros, objetivos e legais durante a análise das documentações dos concorrentes em uma licitação decorre da obrigação da Administração Pública manter plena transparência de seus atos, a fim de definir qual a licitante reúne condições de qualificação técnica, jurídica, fiscal e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento de seus deveres, sem desviar-se da observância necessária do princípio da igualdade entre os licitantes, estimulando o caráter competitivo da licitação, constante no artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93, abaixo disposto:

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (g.n.)

Dentre esses princípios, no caso em foco, destaca-se o da **vinculação ao instrumento convocatório**, a um, porque esse primado serviu de lastro para toda a construção do inconformismo da licitante vencedora; e, a duas, porque corresponde exatamente ao fundamento primeiro das providências adotadas pela Pregoeira do certame. Portanto, esse será o norte para as ponderações e conclusões expostas no presente *decisum*.

A priori, há que se destacar que a empresa insurge-se quanto a classificação/habilitação de empresa diversa da vencedora do certame. A recorrente insurge-se quanto a empresa **L G FURTADO BRAGA**, CNPJ N.º 23.917.074/0001-92, quando a vencedora fora a **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME**, CNPJ N.º 14.756.414/0001-50.

Sem embargos, analisamos as razões de irrisignação da empresa quanto a empresa de fato vencedora, quer seja **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME**, CNPJ N.º 14.756.414/0001-50, posto que quanto a empresa apontada, **L G FURTADO BRAGA**, CNPJ N.º 23.917.074/0001-92, há franco prejuízo do recurso interposto, vez que esta sequer chegou a participar da fase de habilitação para o item 1, não tendo sido sequer convocada a apresentar propostas ajustadas a fase de lances para os itens 2 e 3. Nesse diapasão, comprometidos com os *Princípios da Razoabilidade*, reputamos ter sido um erro no que tange a indicação da empresa vencedora, tão somente.

No caso concreto, o questionamento nos remete à possível apresentação de atestado de capacidade técnica diverso do exigido do item 10.6 do Edital do certame em comento.

Em princípio, pertinente à **apresentação de atestados combatíveis ao objeto ora licitado** e necessários para fins de qualificação técnica, torna-se mister analisar o que disciplina o instrumento convocatório:

10.6. Relativos à Qualificação Técnica

10.6.1. **Atestado(s) de Capacidade Técnica** fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove(m) que a empresa licitante tenha prestado, a contento, serviço de natureza e vulto

compatíveis com o objeto deste instrumento, que permita(m) estabelecer, por comparação, proximidade de características funcionais técnicas, dimensionais, quantitativas e qualitativas.

10.6.1.1. No caso de pessoa jurídica de direito público, o(s) atestado(s) ou certidão(ões) deverá(ão) ser assinado(s) pelo responsável do setor competente do órgão;

10.6.1.2. No caso de pessoa jurídica de direito privado, o(s) atestado(s) deverá(ão) conter dados suficientes para identificação civil do declarante, com referência ao cargo/função que ocupa na empresa.

10.6.1.3. A ausência de apresentação de atestado claro, legível e idôneo, em não conformidade com este Edital, tendo em vista o vulto da aquisição, será motivo de inabilitação, a critério do Pregoeiro.

Vale reiterar ainda, que na fase de julgamento da habilitação, especialmente quanto à qualificação técnica, é dever e prática desta Comissão de Licitação pautar suas decisões, dentre outros, nos ***princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo, da imparcialidade, da legalidade, da competitividade, da proposta mais vantajosa para a Administração.***

Assim, de acordo com o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, serão **permitidas as exigências de qualificação técnica** e econômicas indispensáveis **à garantia do cumprimento das obrigações.**

Na mesma linha, o art. 30, inciso II, e § 1º, da Lei n.º 8.666/93, dispõe que a comprovação de aptidão para o **desempenho de atividade pertinente e compatível em características**, quantidades e prazos, com o objeto da licitação, deve ser verificada por meio de atestados técnicos, registrados nas entidades profissionais competentes, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado. Outrossim, admite a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

A qualificação técnica exigida dos licitantes consiste, portanto, segundo as palavras de Marçal Justen Filho, no “domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado”. Logo, **o conteúdo dos atestados de capacidade técnica deve ser suficiente para garantir à Administração que o contratado terá aptidão para executar o objeto pretendido** desde que seu conteúdo e extensão estejam diretamente relacionados ao objeto licitado. Tal aptidão pode se referir a vários aspectos.

Destarte, a exigência constante no Edital do Pregão Eletrônico n.º 4.017/2019 visa garantir o pleno atendimento às necessidades deste *Parquet* e se fundamenta na prática de aferição do desempenho satisfatório do licitante quanto à prestação/aquisição do serviço e/ou produtos a serem contratados.

Assim, patente está a intenção desta Comissão de Licitação da PGJ/AM, quando da formulação do Edital, em observar as prescrições normativas que regulam o assunto, especialmente no que tange à **admissibilidade de comprovação da capacidade técnica através de atestados que contemplem serviços compatíveis com o objeto do Pregão.**

Por oportuno, cabe ressaltar inicialmente que o objeto da presente licitação, bem como, os serviços constantes no Atestado a ser apresentado, deve encontrar **compatibilidade ao rol das atividades econômicas exploradas pela Empresa Vencedora**, o qual foi plenamente verificada pela Pregoeira durante o transcurso do procedimento licitatório, para fins de habilitação, com promoção de diligências ao SICAF com intuito de constatar a correlação das atividades

econômicas desempenhadas pela Fornecedora e o objeto a que ora se pretende adquirir, em fiel observância ao subitem 10.1.1. c/c 10.3.1 do instrumento convocatório.

Sobre esse aspecto, tem-se que os serviços, evidentemente, **não** são **idênticos**, porém, guardam semelhança, segundo orientação do TCU, não se tratando de entendimento recente:

“[D]eve-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.

Decisão TCU nº 574/2002 – Plenário

“(...) foi se firmando o entendimento de que o limite é estabelecido no caso concreto, utilizando-se o bom-senso, respeitando os princípios administrativos da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República, e os princípios da licitação. Em suma, tal exigência deve limitar-se às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, e em quantitativos que assegurem um mínimo aceitável de garantia para a administração e um máximo de competitividade ao processo licitatório. Não se discute a possibilidade de serem feitas exigências de qualificação técnica para habilitação, mas sim, a medida, a proporção em que são feitas (daí porque inúteis ao esclarecimento da questão as citações de decisões do TCU e STJ apresentadas pelo Responsável). Especificamente sobre a medida das exigências, na mesma obra de Marçal Justen Filho, citada pelo Sr. Diretor Geral encontra-se o seguinte trecho elucidativo: "Também não se admitem requisitos que, restritivos à participação no certame, sejam irrelevantes para a execução do objeto licitado. Deve-se considerar a atividade principal e essencial a ser executada, sem maiores referências a especificações ou detalhamentos. Isso não significa afirmar que tais peculiaridades sejam irrelevantes. São significativas para a execução do objeto, mas não para a habilitação." (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed., p. 312l). (...)”

DECISÃO TCU nº 1.288/2002 – Plenário:

“

(…)

9. O art. 30 da Lei 8.666/93 e seu inciso II diz, entre outras coisas, que a exigência para a qualificação técnica deve ser compatível em quantidades. Portanto, é possível se exigir quantidades, desde que compatíveis.

Por compatível, se entende ser assemelhada, não precisa ser idêntica. A semelhança depende da natureza técnica da contratação, pois, para certas coisas, quem faz uma, faz duas. (...).” (grifos nossos)

Acórdão TCU nº 2.147/2009 – Plenário

“(…) 9.4.3. limite as exigências de atestados de capacidade técnico-operacional aos mínimos que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução do empreendimento, devendo abster-se de estabelecer exigências excessivas, que possam restringir indevidamente a competitividade dos certames, (...) a exemplo dos Acórdãos 1.284/2003-Plenário; 2.088/2004-Plenário; 2.656/2007-Plenário; 608/2008-Plenário e 2.215/2008-Plenário), cumprindo o que prescreve o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei 8.666/1993;” (grifos nossos) Acórdão TCU nº 112/2011 – Plenário “(…) 4. De fato, a exigência de comprovação de prestação de serviços em volume igual ou superior ao licitado extrapola os requisitos definidos nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993, bem como contraria a jurisprudência do tribunal acerca do assunto (acórdãos 170/2007, 1.390/2005, 1.094/2004 e 1.937/2003 do Plenário e acórdão 2.309/2007 da 2ª Câmara). Configura-se, assim, restrição à competitividade do certame, com infração ao inciso I do art. 3º do Estatuto das Licitações.(…)” (grifamos)

Quanto à exigência de qualificação técnica em processo licitatório na Administração Pública, o Tribunal de Contas da União – TCU, por meio da Súmula n.º 263/11, se posicionou da seguinte forma:

SÚMULA Nº 263/2011

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com **características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.**

Vale, ainda, por pertinente, lembrar o precedente do Superior Tribunal de Justiça, referente o Resp n. 295.806-SP, da relatoria do eminente Ministro João Otávio de Noronha, cuja motivação foi assim sumariada:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE.

1. As exigências tendentes a **comprovar a capacitação técnica** do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas **dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público.**

2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em **obra similar** à licitada, porquanto concebida com **propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do inciso II do art. 30** da Lei n. 8.666/93: "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...)".

3. Há situações em que as exigências de experiência anterior com a fixação de quantitativos mínimos são plenamente razoáveis e justificáveis, porquanto traduzem modo de aferir se as empresas licitantes preenchem, além dos pressupostos operacionais propriamente ditos – vinculados ao aparelhamento e pessoal em número adequado e suficiente à realização da obra –, requisitos não menos importantes, de ordem imaterial, relacionados com a organização e logística empresarial.

4. **A ampliação do universo de participantes não pode ser implementada indiscriminadamente de modo a comprometer a segurança dos contratos, o que pode gerar graves prejuízos para o Poder Público.**

5. Recurso especial não-provido."

In casu, os Atestados de Capacidade Técnica interpostos (doc. 0324279, fls. 33 a 35) foram exarados pela empresa **SÃO JOAQUIM MATERIAL DE CONSTRUÇÃO LTDA.**, C.N.P.J.: 05.472.782/0001-85 e **S R LOGÍSTICA E TRANSPORTES LTDA.**, C.N.P.J.: 14.756.414/0001-50, através dos quais constam correlacionados diversos números de notas fiscais, sem especificação de material e/ou quantidade dos objetos fornecidos. Dessa feita, tendo sempre por corolário o *Princípio da Supremacia do Interesse Público* e por não caracterizar juntada de documento novo, posto tratar-se tão somente de complementação, a Pregoeira convocou a empresa a anexar via sistema as notas fiscais mencionadas, com fulcro de se verificar o atendimento integral ao subitem 10.6.1 do Edital, ou seja:

10.6.1. **Atestado(s) de Capacidade Técnica** fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprove(m) que a empresa licitante tenha prestado, a contento, serviço de **natureza e vulto compatíveis com o objeto deste instrumento**, que permita(m) estabelecer, por comparação, proximidade de características funcionais técnicas, dimensionais, quantitativas e qualitativas.

A empresa atendeu a diligência, anexando os documentos constantes dos docs. 0324279 (a partir das fls. 37) e 0324280. A análise demonstra o fornecimento de diversos materiais, dentre eles, considerável quantidade de material de escritório e papelaria.

Por outro lado o objeto da presente licitação é a formação de registro de preços para possível fornecimento de quadros de aviso e de planejamento, numa estimativa máxima de 50 (cinquenta) unidades.

Ademais, a inscrição da empresa **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME** junto a Receita Federal do Brasil (doc. 0323960, fls. 5) traz como atividade, especificadamente, o comércio varejista de material para escritório.

Dessa forma, melhor sorte não assiste às razões de irresignação interpostas uma vez que a empresa vencedora apresentou atestado de capacidade técnica com plena similaridade ao objeto ora licitado, tanto sob o prisma da natureza quanto de vulto, em estrita observância ao subitem 10.6.1 do Edital (doc. 0322170). *Contrario sensu*, importaria certamente em formalismo exacerbado, prática frontalmente combatida pelo Tribunal de Contas da União.

Nesse desiderato, esvaida de qualquer lastro fático e/ou jurídico as razões de irresignação, passo a consequente e necessária conclusão quanto ao presente.

4. DA CONCLUSÃO

Portanto, com lastro nas razões expostas, por entender que os requisitos e princípios que permeiam os atos da Administração Pública foram devidamente observados por esta PREGOEIRA, quando da análise da proposta e dos documentos de habilitação, **INDEFIRO** o pedido formulado, mantendo o posicionamento inicial no sentido de manter a decisão de **HABILITAR** a empresa **S N A COMERCIO DE FERRAMENTAS LTDA - ME**, CNPJ N.º 14.756.414/0001-50, **NEGANDO PROVIMENTO**, portanto, ao recurso administrativo interposto, a fim de dar seguimento ao certame, nos termos do art. 11, inciso VII, do Decreto n.º 5.450/2005.

Desta feita, os autos devem ser submetidos à análise e manifestação do ilustre **Ordenador de Despesas**, a fim de que, caso assim entenda, mantenha a decisão proferida por esta Pregoeira, segundo inteligência do § 4.º, do art. 109, da Lei n.º 8.666/93, combinado com o artigo 4º, incisos XXI e XXII da Lei n.º 10.520/2002, e proceda, se entender cabível, à devida adjudicação e homologação do objeto do certame à **empresa vencedora**.

É a decisão.

Manaus, 21 de maio de 2019.

ALINE MATOS SARAIVA

Pregoeira – Portaria n.º 0455/2019/SUBADM



Documento assinado eletronicamente por **Aline Matos Saraiva, Membro da Comissão Permanente de Licitação - CPL**, em 21/05/2019, às 11:55, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no link http://sei.mpam.mp.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0324510** e o código CRC **11CA3703**.