



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS DE ASSEIO URBANO PÚBLICO, GESTÃO TÉCNICA, OPERACIONAL E AMBIENTAL, INCLUINDO EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAL NECESSÁRIOS

Ao Exmo. Sr Secretário de Governança e Compliance

Sr. Caio Corrêa Canellas

Autoridade Competente

Trata-se de análise de recurso administrativo impetrado pela empresa **CARDEAL GESTÃO EMPRESARIAL E SERVIÇOS LTDA.**, doravante referida simplesmente por **Recorrente**, esta participante da licitação por Concorrência Eletrônica - SRP de nº 001/2024, contra os atos desta Agente de Contratações Municipal proferidos no decurso do certame, mais especificamente quanto à sua fase de habilitação. A peça recursal se encontra devidamente publicada no Portal da Transparência do Município e no portal Compras.Gov, plataforma eletrônica de realização do certame, de amplo e irrestrito alcance a todos os interessados.

Foram apresentadas as competentes contrarrazões de recurso pela empresa **ÔNIX SERVIÇOS LTDA.**, doravante referida simplesmente por **Contrarrazoante**, em atenção à peça recursal apresentada, a qual, igualmente, encontra-se devidamente publicada no Portal da Transparência do Município e no portal Compras.Gov, de amplo e irrestrito alcance a todos os interessados.

1 - DOS FATOS

O referido procedimento licitatório fora deflagrado através de reunião eletrônica no portal Compras.Gov, no dia 12/08/2024, às 09:00h, na estrita forma como estabelecida pelo instrumento convocatório, tendo seguido seu rito natural, posteriormente, conforme consignado nos registros de *chat* daquela plataforma, os quais apresentamos em anexo e são públicos e disponíveis em amplo e irrestrito acesso àqueles cadastrados naquela plataforma.

Conforme registro textual do certame, às 09:56:30h do dia 12/08/2024, fora aberto o prazo para manifestação de pretensão recursal contra a etapa de lances de procedimento, o que fora manifestado de forma positiva pela **Recorrente** e pela então licitante **Plural Serviços Técnicos Ltda.**



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Também conforme registro em *chat*, a **Contrarrazoante** fora inicialmente declarada vencedora do certame, tendo ofertado a melhor proposta durante a sua etapa de lances, pelo que às 10:01:53h da data inaugural do certame fora convocada para a apresentação de sua proposta de preços realinhada e da documentação de habilitação, lhe sendo concedido o prazo de 3 (três) horas para fazê-lo, respeitando o estabelecido nos itens 15.5 e 16.8 do instrumento convocatório.

Dentro do prazo que lhe fora conferido, a **Contrarrazoante** apresentou os documentos pertinentes às 12:57:45h do mesmo dia 12/08/2024, quando se iniciou a análise do mérito habilitatório por parte desta Agente de Contratação, com suporte da Comissão de Licitação e da Secretaria Municipal de Serviços Públicos, Pasta Requisitante e órgão técnico com expertise para auxiliar o julgamento da qualificação técnica da então licitante. Por seu turno, a análise do mérito habilitatório fora concluída no dia seguinte, 13/08/2024, às 16:17:56h, quando fora aberto o chamamento para apresentação das intenções recursais quanto à etapa habilitatória.

Irresignada com a situação de habilitação declarada em favor da **Contrarrazoante**, a **Recorrente** apresentou suas razões recursais, tendo atacado: a formulação da proposta realinhada apresentada pela Recorrida; a sua declarada condição de habilitação; e a condução do certame por parte desta Agente de Contratações e da Comissão de Licitação.

Feito o breve relatório, passamos a analisar as peças apresentadas.

2 – DAS PEÇAS DE RECURSO E DE SUAS CONTRARRAZÕES

2.1 – DAS ALEGAÇÕES

Em brevíssima síntese, reclama a **Recorrente** contra a habilitação da **Contrarrazoante** alegando que referida empresa não cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas, conforme previsto no inciso IV do artigo 63 da Lei Federal nº 14.133/2021, tendo prestado declaração falsa para participação no certame, não tendo cumprido o item 9.5.6 do instrumento convocatório e devendo ser punida na forma estabelecida pelo item 9.7 daquele edital.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Alega, ainda, ter encontrado *“algumas inconsistências que deveriam ter sido apontadas pelo Agente da contratação e comissão”* em análise da planilha de custos da **Contrarrazoante**, tendo dito, sobre o tema, que a empresa Recorrida teria praticado *“jogo de planilha”* quando da apresentação de sua proposta realinhada.

Por fim, a **Recorrente** passa a atacar a esta Agente de Contratações e a Comissão de Licitação, alegando que a abertura da intenção recursal fora feita de forma *“obscura”* e contrariando o edital de licitação para *“benefício”* da recorrida. Além disso, afirmou que a análise dos documentos apresentados pela **Contrarrazoante** fora feita *“com deveras rapidez, foi finalizada a análise da gama de documentos da recorrida, com várias planilhas de custo, sem precisar solicitar nenhuma diligência, e em tempo recorde a sessão pública foi finalizada”* [SIC].

Por seu turno em sede de contrarrazões de recurso, alega a **Contrarrazoante**, no que tange sua proposta de preços realinhada, esta fora apresentada através do regime onerado, pelo que, nestas condições, todos os valores propostos estariam *“iguais ou inferiores aos preços estimados no instrumento convocatório.”*

No que diz respeito ao suposto descumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, a **Contrarrazoante** apresenta decisão exarada nos autos do processo ATOrd 0100008-95.2024.5.01.0452, que tramitou em seu desfavor na 2ª Vara do Trabalho de Itaboraí, onde tutelou a anulação de auto de infração lavrado pelo Ministério do Trabalho que tinha como objeto justamente o tema apontado pela **Recorrente**, tendo logrado êxito quanto à anulação daquela anotação.

Ainda sobre o tema, a **Contrarrazoante** trouxe jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU pertinente ao tema, esta proferida no Acórdão 92/2023 daquela Corte de Contas.

2.2 – DA TEMPESTIVIDADE E DA ADMISSIBILIDADE DAS PEÇAS APRESENTADAS

Tendo em vista a data de ingresso do aludido recurso e de suas respectivas contrarrazões, atesta-se plenamente a tempestividade dos pleitos.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Inobstante a tempestividade dos pleitos apresentados, é necessário adentrarmos ao mérito da formalidade e da admissibilidade dos mesmos. Sobre o tema, estabelece o item 27.16 do instrumento convocatório, *in verbis*:

“27.16 - Todos os documentos necessários à participação no presente certame e remetidos à Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios deverão sê-los com a devida assinatura eletrônica, na forma estabelecida pela Lei Federal nº 14.063/2020.” (Destaque no Original)

A referida disposição é um mecanismo de segurança que permite a todos os interessados atestar inequivocamente a autenticidade da autoria de determinado documento apresentado em sede do certame licitatório, seja ele qual for.

O histórico de atuação e precedentes desta Coordenadoria Especial de Licitações, em especial através da Comissão de Licitação é claro e consolidado no estrito sentido estabelecido pelo instrumento convocatório. Em se tratando de procedimento licitatório eletrônico, seus documentos devem ser apresentados com assinatura deste tipo, ao passo que, conforme estabelece o subitem daquele supramencionado:

“27.16.1 - Os documentos com assinatura física, por ventura digitalizados e submetidos à Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios, terão sua aceitabilidade condicionada à verificação de sua autenticidade através das diligências possíveis, se necessário.” (Destaque no Original)

A questão é tão relevante que é tratada explicitamente na Lei Federal nº 14.133/2022, Diploma Geral de Licitações e Contratos atualmente em vigor, mais especificamente em seu art. 12, §2º, que determina:

“Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

...

§ 2º É permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica **em meio eletrônico**, mediante certificado digital emitido



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).” (Grifo Nosso)

Perceba-se que o legislador preocupou-se em permitir a assinatura digital restringindo-a apenas aos ambientes eletrônicos, onde este tipo de firmamento produz efeito integral e inequívoco, diferentemente dos casos em que assinaturas eletrônicas são apostas em documentos físicos.

Não há que se falar em presunção de má-fé, entretanto, a velocidade com que avança a tecnologia permite a reprodução de documentos que podem ser necessariamente autênticos, razão pela qual o órgão público deve se precaver e tomar todas as medidas necessárias para combater esta remota possibilidade.

No caso em análise, percebe-se que a **Recorrente** apresentou sua peça de recurso acompanhada de suposta assinatura digitalizada de seu representante, em que pese tratar-se de documentos eletrônico e encaminhado em ambiente virtual a este Município, conforme pode-se observar no documento apresentado no portal da transparência do Município e no Portal Compras.Gov.

Sobre este tema em específico, este tipo de situação já fora alvo de análise até mesmo do Superior Tribunal de Justiça – STJ, em julgamento no Recurso em Mandado de Segurança nº 59651 / SP 2018/0335622-0. Vejamos:

“Ementa: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REGULARIZAÇÃO DE ASSINATURA DE ADVOGADO EM PETIÇÕES ATRAVESSADAS EM PROCESSO FÍSICO. INQUÉRITO POLICIAL. ASSINATURA DIGITAL X ASSINATURA DIGITALIZADA. NECESSIDADE DE PERÍCIA PARA DETERMINAR SE A ASSINATURA EM QUESTÃO APRESENTA TODOS OS REQUISITOS EXIGIDOS PELA LEI PARA A ASSINATURA ELETRÔNICA. 1. O advogado tem direito de se valer da tecnologia da assinatura digital convalidada por autoridade certificadora credenciada em qualquer documento ou petição por ela produzido, seja em processo físico ou em processo virtual, tanto na seara civil, quanto na penal e na trabalhista. Inteligência do art.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

1º, § 1º e § 2º, III, "a", da Lei n. 11.419, de 19/12/2006. 2. "A assinatura digital certificada digitalmente, por seu turno, permite a identificação inequívoca do signatário do documento, o qual passa a ostentar o nome do detentor do certificado digital utilizado, o número de série do certificado, bem como a data e a hora do lançamento da firma digital, presumindo-se verdadeiro o seu conteúdo em relação ao signatário, na forma do art. 10 da Medida Provisória n. 2.200-2, de 2001" (AgRg no AREsp 471.037/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Quarta Turma, julgado em 27/05/2014, DJe 03/06/2014). 3. **Necessário, entretanto, distinguir assinatura digital da assinatura digitalizada. A assinatura digitalizada é a reprodução da assinatura autógrafa como imagem por um equipamento tipo scanner. Ela não garante a autoria e integridade do documento eletrônico, porquanto não existe uma associação inequívoca entre o subscritor e o texto digitalizado, uma vez que ela pode ser facilmente copiada e inserida em outro documento.** 4. A "assinatura digitalizada ou escaneada, por se tratar de mera inserção de imagem em documento, não se confunde com a assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, prevista no art. 1º, § 2º, III, "a", da Lei n. 11.419/2006" (AgInt no AREsp 1.173.960/RJ, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, Quarta Turma, DJe de 15/03/2018). 5. Nas informações prestadas, a autoridade apontada como coatora esclareceu ter determinado a regularização da assinatura das petições juntadas pela advogada impetrante em inquérito policial físico devido ao fato de que "aparentemente se trata de assinatura digitalizada". Vê-se, assim, que, no caso concreto, o que foi posto em questão foi a validade do que a impetrante alega constituir uma autêntica certidão digital devidamente certificada por autoridade certificadora credenciada, e não, como afirma a recorrente, seu direito de assinar petições digitalmente mesmo em processos físicos. A discussão quanto à validade e/ou existência de certificação válida de assinatura digital é tema que demanda instrução probatória inadmissível na seara do



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

mandado de segurança. 6. Recurso ordinário a que se nega provimento.” (STJ - RMS 59651 / SP 2018/0335622-0, Relator: Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA (1170), Data do Julgamento: 23/04/2019, Data da Publicação: 10/05/2019, T5 - QUINTA TURMA) – (Grifo e Destaque Nossos)

Como se pode perceber, a preocupação com a autoria dos documentos apresentados aos Poderes Públicos (seja o judiciário, seja o executivo), é uma questão ampla e recorrente, razão pela qual o momento atual pede uma dose extra de cautela, sem que isto se confunda com excesso de formalismo, pelo contrário. A regra editalícia é clara, inequívoca e não sofreu qualquer tipo de ataque de nenhum dos licitantes, em nenhum momento do certame, razão pela qual estes não podem reclamar seu desconhecimento.

Apesar de a **Recorrente** alegar, com certo fervor, uma suposta displicência por parte desta Agente de Contratações e/ou da Comissão de Licitação durante a análise dos documentos de propostas de preços e de habilitação da **Contrarrazoante**, a empresa Reclamante parece não ter tido a mesma cautela e zelo que exige deste órgão público para analisar o instrumento convocatório e para praticar os atos inerentes ao certame.

Neste sentido, em que pese a notória falha da **Recorrente** em produzir um instrumento tão simples, exigir que novo arquivo assinado eletronicamente fosse enviado significaria ferir de morte os princípios da isonomia, da igualdade de tratamento e da vinculação ao instrumento convocatório. A uma porque os dois primeiros garantem o tratamento igual (isonômico) a todos que se apresentem perante à Administração Pública. Favorecer a empresa citada em detrimento às demais que já apresentaram suas peças de forma regular, nesta ou em outras licitações, não só cria um precedente bizarro como macula a atuação histórica da Comissão em sede Municipal; a duas, porque, como dito, não houve qualquer interpelação contra às prévias regras editalícias de amplo e irrestrito conhecimento de todos, o que poderia ter sido realizado oportunamente através da competente impugnação ao edital, o que não ocorreu, sendo este considerado e reconhecido como lei entre as partes, razão pela qual, neste momento, qualquer discussão quanto ao tema não merece prosperar; por último, porque não há disposição editalícia e/ou legal que permita fazê-lo, tornando a questão impossível.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Por outro lado, a possibilidade de realização de diligência apresenta-se como lesiva ao prosseguimento do certame licitatório, ora, exigir o envio e/ou a apresentação do documento original em sua via física demandaria algum prazo, provavelmente dias, o que engessaria o prosseguimento dos trabalhos, sendo certo que o objeto solicitado é essencial à manutenção da ordem e da limpeza pública.

Impreterível mencionar que uma das bases da reclamação apresentada pela **Recorrente** é justamente atacar o descumprimento das regras editalícias, ora pela **Contrarrazoante**, ora por esta Agente de Contratações e/ou pela Comissão de Licitação. Ocorre que, com o perdão do jargão, a Licitante não se preocupou sequer em “*olhar o seu próprio umbigo*” quando apresentou protesto contra os atos praticados no curso do certame.

Por estes motivos, em especial primando pelo bom andamento, pela celeridade e pela eficiência do andamento do procedimento administrativo; considerando o respeito por parte desta Agente de Contratações e da Comissão de Licitação pelas normas constitucionais e infraconstitucionais, em especial aos princípios que regem a Administração Pública e os Procedimentos Licitatórios; e considerando a natureza e a gravidade das alegações apresentadas pela **Recorrente**; passaremos a analisar o recurso apresentado, cabendo, entretanto uma primeira advertência à Requerente, para que atente-se às normas editalícias em caso de futuras participações nos certames realizados por esta Municipalidade.

3 – DO MÉRITO

Inicialmente, para que se registre, é extremamente lamentável que a **Recorrente**, na pessoa de seu representante, tenha suscitado em sua peça recursal que esta Agente de Contratação e/ou a Comissão de Licitação teria agido em qualquer sentido em favor de qualquer licitante. **Esta afirmação é manifestamente falsa!**

A manifestação da **Recorrente** apenas nos permite inferir três possibilidades: a de que não tem habitualidade em participar de procedimentos licitatórios, em especial aqueles realizados através da plataforma compras.gov; e/ou a de que não teve qualquer zelo em acompanhar o procedimento licitatório enquanto de sua duração; e/ou, novamente, a de que não teve a menor cautela e/ou zelo na análise do instrumento convocatório.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Isto porque, conforme estabelece clara e solarmente o item 18.3 do edital de licitação:

“18.3 - No que concerne as decisões proferidas nesta licitação, qualquer licitante poderá, **no prazo de 10 (dez) minutos a ser concedido pelo AGENTE DE CONTRATAÇÃO**, após o respectivo término do julgamento das propostas e do ato de habilitação ou inabilitação, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, sob pena de preclusão, ficando a autoridade superior autorizada a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor no caso de inexistência de manifestação.”

Nem o instrumento convocatório e nem tampouco qualquer instrumento legal determina que o agente de contratações tenha qualquer obrigação de avisar aos licitantes o momento de encerramento da análise dos documentos de proposta de preços e/ou da documentação de habilitação, o que é feito de acordo, única e exclusivamente, com o ritmo de trabalho estabelecido por esta Agente subscrevente e por sua Comissão.

As alegações da **Recorrente** são completamente infundadas e sem base fática e/ou jurídica. O que parece, na verdade, é que o licitante desconhece as normas que utiliza, não sabendo discernir entre as possibilidades que a Lei Geral de Licitações (Lei 14.133/2021) e o Edital lhe fornecem, na condição de concorrente em certame licitatório, em seus direitos e deveres, e aplicando interpretação bizarra e deturpada a outro dispositivo editalício que em nada tem a ver com a etapa de apresentação de Recurso Administrativo.

Para que saiba, a **Recorrente**, esta Agente de Contratação e a CPL têm se guiado rigorosamente, durante toda a sua atuação desde suas respectivas nomeações pelos princípios regentes da Administração Pública, em especial a Legalidade, a Impessoalidade e a Moralidade. Mais ainda, como praxe, buscamos sempre dar aos licitantes o "benefício da dúvida", atuando de forma a viabilizar o maior número de habilitações, sempre que possível (respeitados rigorosamente os aspectos legais e administrativos), tutelando, ainda, pela maior participação dos licitantes, privilegiando a competitividade nos certames licitatórios.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Não foi concedido qualquer tratamento distinto disto à Contrarrazoante!! Pelo contrário, o prazo para apresentação de intensão recursal fora aberto e pelo prazo estabelecido na forma rigorosamente imposta pelo instrumento convocatório, não havendo que se falar em qualquer ilegalidade procedimental, muito menos em favorecimento, a quem quer que seja.

Não apenas este, mas todo procedimento licitatório conduzido por esta Agente de Contratações e sua Comissão é feito "as claras", com decisões fundamentadas, embasadas, justificadas e até mesmo demonstradas de forma exemplificativa.

Assim são os procedimentos licitatórios, de forma universal: Os Agentes Públicos têm autonomia decisória e o fazem de acordo com o seu conhecimento e seu senso de julgamento técnico, com a certeza de que, em sua atuação, ora desagradarão, ora agradarão. Aos Licitantes (ou demais interessados), cabe respeitar as decisões ou recorrer-las, de forma administrativa ou judicial, que seja, quando necessário, mas sempre com a mesma cordialidade e com o respeito institucional necessário, o mesmo que a comissão aplica a todos os Participantes do processo Licitatório.

Toda e qualquer alegação de suposta intervenção intencional, seja para mal ou para bem (na visão dos licitantes), por parte desta Agente de Contratações e/ou da Comissão Permanente de Licitação ofende e desrespeita, não apenas os agentes públicos que compõem o seu quadro, mas as pessoas físicas ocupantes dos respectivos cargos, dizendo muito mais a respeito dos acusadores do que dos acusados. Encerramos a questão com a lição jurídica que ensina que *"a boa-fé se presume; a má fé se prova"*.

E com base nesta lição, apresentamos uma segunda advertência à Recorrente: toda e qualquer alegação que pressuponha má fé por parte da Agente de Contratações e/ou de sua Comissão em sua atuação, venha ela de pessoa física ou pessoa jurídica, poderá vir a ser alvo dos procedimentos administrativos, civis e penais que se façam necessários, sujeitando-se às mais graves sanções e punições aplicáveis, em seja qual for o âmbito, tendo o acusador incumbência de comprovar aquilo que alega.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Sobre o tema, em que pesem as absurdas alegações trazidas pela **Recorrente** no sentido de que o Procedimento Licitatório tenha sido conduzido sem transparência e de forma “suspeita” de acordo com a sua percepção, estas são refutadas pelas simples informações contidas no Portal da Transparência do Município e no Portal Compras.Gov.

Absolutamente todos os atos praticados no curso do certame foram produzidos e disponibilizados de forma pública, com amplo e irrestrito acesso a todos os interessados, e seguindo rigorosamente os ditames do Instrumento Convocatório e da Lei Federal nº 14.133/2021, o que se pode conferir em acesso rápido, imediato e gratuito àquelas portas.

As ilações apresentadas pela **Recorrente** são descabidas, não se comprovam, não se sustentam e soam como uma verdadeira controvérsia, afinal, seu direito de recurso é garantido e baseia-se justamente na publicidade dos atos praticados, tanto por esta Agente de Contratações, quanto pela Comissão de Licitação, não havendo que se falar em qualquer ilegalidade e/ou imoralidade nos atos questionados, o que desafia àquela empresa que comprove.

Esclarecida a questão, espantada a presunçosa acusação da **Recorrente** e deixados ainda mais claros os fatos, em que pese isto sequer fosse preciso, é necessário combater os demais argumentos apresentados em sede recursal.

A peça recursal em análise baseia-se, majoritariamente, na alegação por parte da **Recorrente** no sentido de que **Contrarrazoante** não cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, conforme previsto no inciso IV do artigo 63 da Lei Federal nº 14.133/2021, tendo, supostamente, prestado declaração falsa para participação no certame, não tendo cumprido o item 9.5.6.

Para melhor compreensão do tema em debate, devemos buscar a essência natural da norma.

A Lei Federal nº 14.133/2021 fora promulgada para substituir a Lei Federal nº 8.666/1993, antiga Lei Geral de Licitações e Contratos, com os principais objetivos de aglutinar, atualizar e modernizar o ordenamento jurídico pertinente aos temas, o que inclui, sob certo aspecto, as normas previdenciárias e trabalhistas, temas que se confundem e se introduzem ao cotidiano das contratações administrativas.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Neste sentido, dispõe o art. 93 da Lei Federal nº 8.213/1991, que trata sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências:

“Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:

- I - até 200 empregados.....2%;
- II - de 201 a 500.....3%;
- III - de 501 a 1.000.....4%;
- IV - de 1.001 em diante.5%”

Percebe-se que o legislador replicou no inciso IV do artigo 63 da Lei Federal nº 14.133/2021 o texto previsto no regulamento da Previdência Social, reforçando a importância de adequação àquela norma por parte dos pretendentes licitantes para com a Administração Pública.

Ocorre que, apesar de ter sido editada em 1991, desde a sua promulgação, a Lei Federal nº 8.213 vem sendo objeto de discussão judicial justamente no que diz respeito ao cumprimento da obrigação contida em seu art. 93, de modo que é possível dizer que o Poder Judiciário Brasileiro já formou jurisprudência pacífica quanto à mitigação daquela obrigação, conforme podemos observar a seguir, exemplificadamente:

“a finalidade do art. 93 da Lei 8.213/91 é propiciar a inserção da pessoa portadora de deficiência no mercado de trabalho, mediante “discriminação positiva”, de modo a evitar a disputa direta com os demais trabalhadores, cuja contratação teoricamente seria mais vantajosa para o empregador. **Todavia, nem sempre haverá disponibilidade de pessoas que se enquadrem no modelo legal, no quantitativo mínimo abstratamente previsto, não se concebendo apenar a empresa por tal situação, devendo-se perquirir se o não atingimento da meta se deve a conduta discriminatória ou a negligência no cumprimento do dever jurídico que lhe impõe a norma”** (TRT-1 – RO: 01012748320195010035 RJ, relatora DALVA



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

AMÉLIA DE OLIVEIRA MUNOZ CORREIA, data de julgamento:
25/08/2021, 8ª Turma, data de publicação: 3/9/2021) (Grifo Nosso)

A mesma posição é adota pelo Tribunal Superior do Trabalho, deixando claro que esta é uma decisão recorrente:

“Esta Corte já se posicionou no sentido de reconhecer o ônus da empregadora pelo cumprimento das exigências do art. 93 da Lei 8.213 /91, **mas de afastar sua responsabilidade pelo insucesso em contratar pessoas com deficiência, em razão dos esforços comprovadamente empenhados**” (TST – RR: 10023645720165020204, relatora MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI, data de julgamento: 7/6/2022, 4ª Turma, Data de Publicação: 10/06/2022) (Grifo Nosso)

Assim sendo, inegavelmente existe uma obrigação legal de reservar vagas para beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência, conforme previsto em lei. No entanto, de acordo com a firme e larga jurisprudência firmada pelos tribunais responsáveis essa obrigação pode ser mitigada se uma empresa comprovar que fez todos os esforços possíveis para cumpri-la, sem sucesso. Nestes casos, portanto, a empresa não deve ser responsabilizada pelo não cumprimento da regra legal.

Essa interpretação do artigo 93 da Lei 8.213/1991, dada pelo Judiciário brasileiro, e deve ser a base para a leitura da Lei nº 14.133/2021, evitando-se um apego excessivo a formalidades rigorosas ou interpretações meramente literais, principalmente porquê este último simplesmente deriva daquele primeiro. Como aplicar compreensão divergente de assuntos que derivam de uma mesma origem?

Embora a Lei nº 14.133/2021 exija que se declare o cumprimento da obrigação legal de reservar vagas para beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência, conforme a Lei nº 8.213/1991, essa exigência só pode ser imposta a quem tem a capacidade de cumpri-la. Interpretar a Lei nº 14.133/2021 de maneira que se imponha essa exigência a quem não tem condições de cumprir a Lei nº 8.213/1991 é contraditório e resulta em uma punição desproporcional para



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

aqueles que, de acordo com a interpretação jurisprudencial, não podem ser penalizados por não cumprir o artigo 93 da lei da Previdência Social.

No caso em análise, é necessário que afastemos o modelo clássico de interpretação literal da norma jurídica para que possamos abrir espaço aos modelos de interpretação teleológica e sistemática.

O termo "literal" vem do latim "*littera*", que significa "letra". O intérprete que adota a interpretação literal, não pode fugir do sentido geral e amplo do texto. Considerando o dinamismo dos tempos modernos, o que demanda um frequente ajustamento da interpretação normativa jurídica, o aprisionamento à regra literal é um dos motivos pelos quais este tipo de inferência já há muito deixou de ser prestigiado por juristas contemporâneos.

Por outro lado, podemos dizer que Interpretação teleológica é o instrumento interpretativo mais prestigiado pelos tribunais brasileiros na atualidade. Esse método dá relevante valor à finalidade, ao objetivo que a norma tem. Por exemplo, se uma norma tem como principal objetivo a concessão de um lar de qualidade para as famílias carentes, a interpretação teleológica vai se ater a isso, procurando cumprir este propósito.

Por fim, no modelo de interpretação sistemática, sistema é a palavra-chave. A interpretação sistemática visa a harmonia entre as normas, analisando uma de acordo com o que diz outras, ainda que de outros âmbitos como o penal, o civil e, neste caso, especificamente, o previdenciário. Esse método beneficia o sistema jurídico como um todo, onde o sistema se completa em conjunto.

É imprescindível dizer que a jurisprudência é um essencial fator ponderador na análise normativa, tendo em vista que as decisões recorrentes dos tribunais competentes, muitas vezes especialistas em certos temas (é o caso em comento), guiam a análise e a interpretação da lei, para que se busque a justiça em sua essência, afastando-se justamente a potencial injustiça que pode ser trazida pela análise literal da norma.

Neste sentido, se a interpretação da Lei nº 14.133/2021 for meramente literal e desconsiderar a interpretação jurisprudencial da Lei nº 8.213/1991, o resultado será óbvio: situações irracionais e injustas. A punição pela inabilitação em um processo licitatório de uma empresa que não pode



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

ser penalizada na essência da regra afetará negativamente a sociedade, que pode acabar pagando mais por contratos menos vantajosos.

Sob este aspecto, é necessário ressaltar um dos pontos de combate trazidos pela **Contrarrazoante**. No certame em análise, de fato, das 14 (quatorze) licitantes, somente uma detém a certidão de que cumpre o requisito legal em debate, o que se pode observar em consulta junto ao portal eletrônico do Ministério do Trabalho¹.

É imprescindível dizer que a análise literal da norma jurídica compromete os critérios de vantajosidade e competitividade no certame licitatório em questão, principalmente porquê há larga jurisprudência que corre este caminho em sentido oposto ao que pleiteia a **Recorrente**.

Por este motivo, do ponto de vista jurídico analítico, parece imperativo, para evitar punir indevidamente e aumentar os custos para a administração pública, que se aceite como válida uma declaração formal de uma empresa no sentido de que cumpre o estabelecido no artigo 93 da Lei nº 8.213/1991 e, por consequência, replicado no inciso IV do artigo 63 da Lei Federal nº 14.133/2021, na medida das suas possibilidades.

Trata-se da essencialidade da aplicação do princípio da isonomia, que proíbe discriminações arbitrárias e garante um tratamento igualitário a todos, levando em conta as desigualdades existentes para promover o equilíbrio e a justiça.

Em primeira leitura, e muitas vezes de forma deturpada e/ou confundida com o princípio da igualdade de tratamento, aplica-se ao princípio da isonomia um revestimento de que todas as empresas devem ser tratadas de forma estritamente igualitária. Não é o caso. A isonomia também implica em considerar as particularidades dos licitantes para equalizar suas condições de participação.

Como paralelo exemplificativo, trazemos ao debate a preferência por microempresas e empresas de pequeno porte, um exemplo concreto de como o princípio da isonomia se materializa na prática, possibilitando a integração de competidores com menor poder de mercado, dando-lhe vantagem a outros que assim não estejam enquadrados por considerar suas peculiaridades, promovendo assim uma competição justa e igualitária a todos.

¹ Disponível em: <https://certidoes.sit.trabalho.gov.br/pcdreab/emitir> Acessado em 26/08/2024



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

No caso em análise, a **Contrarrazoante** apresenta decisão taxativa em seu favor que comprova que suas práticas se coadunam com a sólida jurisprudência no sentido de que a empresa vem promovendo os esforços que lhes são possíveis para adequar o seu quadro funcional à norma estabelecida pela Lei da Previdência Social. Apesar disso, o próprio ramo de atividade da empresa a põe em dificuldade para o cumprimento da regra legal, sendo, portanto, injusta a punição por este motivo.

Esta não é uma compreensão e/ou interpretação exclusiva e infundada desta Agente de Contratações e/ou da Comissão de Licitação. Trata-se da compreensão da norma aplicada e replicada ao longo dos anos, desde a sua promulgação, pela mais diversa gama de órgãos do poder judiciário, conforme se comprova em rápida pesquisa na internet.

Diante deste cenário, é possível então dizer que esta Agente de Contratação está praticando ato ilegal e/ou violando o princípio de vinculação ao instrumento convocatório, ao aceitar a declaração apresentada pela **Contrarrazoante**, no sentido de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, em que pese constar como inferior em consulta ao portal do Ministério do Trabalho?

A resposta é taxativa e definitivamente **NEGATIVA**.

Apesar de o art. 63, e conseqüentemente o seu inciso IV, estarem inseridos dentro do Capítulo IV da Lei Federal nº 14.133/2021, que trata sobre a habilitação dos licitantes, o tema não integra as regras de habilitação do procedimento licitatório.

Isto porque o art. 62 assim determina:

“Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.”



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Por seu turno, os arts. 66, 67, 68 e 69 daquele diploma geral de licitações e contratos trazem os instrumentos hábeis capazes de comprovar a habilitação das pretensas licitantes sob a ótica das qualificações jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico financeira, respectivamente, sendo imprescindível salientar o fato de que o cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social não figura dentro do rol de documentos qualificatórios com efeitos fiscais, sociais e trabalhistas.

É de se observar que, caso fosse a intenção do legislador que tal documento comprobatório consta-se no rol de documentos necessários à qualificação social e/ou trabalhista, este deveria constar no art. 68 daquela Lei Federal, o que não ocorreu, sendo possível compreender que a presença da declaração no art. 63, dentro do capítulo pertinente à habilitação dos licitantes, deu-se desta maneira apenas como um marco temporal referente ao momento de apresentação do referido documento.

Por seu turno, dispõe o item 17.1 do instrumento convocatório que: *“São exaustivos os critérios e a documentação de habilitação mencionados neste item e subitens.”*

Novamente, coadunando-se com a disposição da regra legal, no rol de documentos habilitatórios disposto pelo item 17 do edital de licitação não consta a obrigação de apresentação documento comprobatório quanto ao cumprimento das exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, o qual consta apenas em natureza declaratória no combatido item 9.5.6 daquele edital, que integra o rol de documentos necessários ao cadastramento das propostas no certame.

É importante salientar que assim como todas as demais declarações contidas nos subitens 9.5 do instrumento convocatório e exigidas para credenciamento no procedimento licitatório, a aceitabilidade e a veracidade da declaração de que a empresa cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social é baseada no princípio da boa fé objetiva, devendo os licitantes agirem para com a Administração Pública com boa fé e valendo-se da verdade, estando estes sujeitos às punições previstas em lei, caso assim não o façam.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

Ainda sobre a sutil diferença entre natureza declaratória e habilitatória de determinados documentos, é preciso que tracemos outro paralelo. Os itens 9.5.4, 9.5.7, 9.5.8 e 9.5.9 exigem que as pretensas licitantes declarem expressamente cumprirem uma série de condições cuja fiscalização demonstra-se praticamente impossível à Administração Pública contratante, competindo a outros órgãos.

Neste sentido, é impreterível que sejam aceitas as simples declarações fornecidas pelas licitantes, pelo que à Administração Pública compete acatá-las presumindo a boa-fé das declarantes, ao passo de que a eventual fiscalização da veracidade de tais declarações devem ser realizadas quando efetivamente houver vínculo com a Administração Pública que permita aos seus agentes uma observação mais efetiva dos fatos, o que ocorre quando da execução de eventual contrato firmado.

Não é razoável crer que a Administração Pública deverá paralisar o procedimento licitatório para fiscalizar o “*chão de fábrica*” de empresa que sequer se vincula à Administração Pública naquele momento em busca de potencial falsidade em suas declarações.

Por detrás da norma jurídica há razões que muitas vezes fogem à compreensão dos licitantes que, na tutela de seus próprios interesses, se apegam a regras literais sem considerar a realidade da Administração Pública, a necessidade dos Municípios e a eficiência e celeridade nas contratações realizadas através dos procedimentos licitatórios, estes já complexos por natureza.

Vejamos: todas as comprovações que se tornaram possíveis e, principalmente, passíveis ao longo dos anos através dos sistemas normativos e fiscais brasileiros encontram-se listadas de forma taxativa nos arts. 66, 67, 68 e 69 da Lei Federal nº 14.133/2021, o que não ocorre com o documento atacado pela **Recorrente**. Não se trata de mera coincidência. Trata-se de tema sob o qual paira discussão jurídica e onde há a necessidade de observação dos fatores extrínsecos e peculiares que permeiam o cerne da questão. Há que se observar as diferenças para que se garanta um julgamento justo e isonômico.

Em síntese, a discussão encontra-se desta maneira: A **Contrarrazoante** declara cumprir os índices de reserva de vagas previstos na Lei nº 8.213/1991; a **Recorrente**, baseada em certidão do Ministério do Trabalho, discorda da declaração; a **Contrarrazoante**, em contraponto demonstra



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

que promove todos os esforços possíveis para atender a regra legal, o que é corroborado pelo Poder Judiciário em decisão a seu favor.

Neste cenário, é salutar dizer que a **Contrarrazoante** poderá e continuará a ser fiscalizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego quanto ao cumprimento da norma, sendo este o órgão competente para fazê-lo. No futuro, caso haja alteração na situação fática da empresa e a declaração outrora prestada torne-se efetivamente falsa, o que competira ao fiscal do contrato verificar, a empresa deverá ser severamente sancionada, assim como determina a Lei.

Prosseguindo, no que diz respeito à alegação da **Recorrente** no sentido de que *“Todos os custos referentes ao homem/mês retirado do catálogo da EMOP se encontram com preços acima do praticado, e todos os custos retirados da CCT 2024 se encontram com preços abaixo, o que não foi observado pelo agente da contratação.”* [SIC], sem sequer adentrarmos ao mérito pertinente ao regime de proposta apresentado pela **Contrarrazoante**, sendo ele onerado ou desonerado, entendemos que este também não deva prosperar.

Isto porque a planilha de custos apresentada pela **Contrarrazoante** atende integralmente às disposições editalícias, estes previstos no item 15.4. do instrumento convocatório, mais especificamente em seus subitens 15.4.1. a 15.4.6, sendo certo que, em atenção àquilo que critica a **Recorrente**, de fato, todos os valores encontram-se iguais ou inferiores às estimativas realizadas pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos, ora requerente, ao passo que o critério desclassificatório previsto no subitem 15.4.4 indica justamente o contrário, ou seja, que deveria ser desclassificada a proposta que *“Apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo global e/ou unitários definidos no ANEXO II.I – Planilhas de Composição de Custos, para a contratação.”*

Sobre o tema, é salutar mencionar os valores apresentados na Planilha de Composição de Custos formulada pela **Contrarrazoante** dizem respeito a adequação de sua proposta em relação aos seus custos da forma que serão repassados à Prefeitura Municipal de Armação dos Búzios – PMAB, em caso de futura e eventual contratação, o que não significa dizer que a empresa deixará de atender às convenções coletivas pertinentes à contratação, cuja competência fiscalizatória competira ao Ministério do Trabalho, aos órgãos sindicais e de classe competentes, ao fiscal do contrato e, primordialmente, aos próprios trabalhadores.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA - SRP Nº 001/2024
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 7.802/2024

A nível pedagógico e exemplificativo, imaginemos que os valores apresentados se encontrassem abaixo do estabelecido pelas competentes Convenções Trabalhistas, conforme aduz a **Recorrente**, nada impediria que a **Contrarrazoante** complementasse os custos a seu prejuízo para atender àqueles acordos coletivos, o que não parece ser o caso. Mais além, em caso do estabelecimento de nova Convenção Coletiva que onere ainda mais os custos pertinentes à mão de obra necessária à execução dos serviços, caso a eventual contratada não exigisse o reequilíbrio do eventual contrato firmado para com a Administração Pública para cobrir tal oneração, haveria que se falar em desclassificação e/ou desqualificação de sua proposta? A compreensão é negativa.

Desta feita, novamente, os argumentos trazidos pela **Recorrente** apresentam-se como insuficientes para a desqualificação da proposta apresentada pela **Contrarrazoante**, a uma porquê esta apresenta-se dentro dos limites de exequibilidade previstos no item 15.10 do instrumento convocatório e no art. 59, §3º da Lei Federal nº 14.133/2021; a duas porque esta não desrespeita nenhum dos critérios estabelecidos pelo item 15.4 do edital de licitação.

4 – DO POSICIONAMENTO

Por todo o exposto, considerando os argumentos trazidos na peça recursal e na peça de contrarrazões de recurso; considerando que a peça recursal carece de maior suporte fático e/ou jurídico quanto ao pleito da **Recorrente**; considerando a análise dos autos, constituídos através das suas peças de instrução, edital de licitação e documentos até o momento apresentados; e, finalmente, considerando as razões de fato e de direito anteriormente expostas; em síntese opino:

Pelo recebimento e pelo conhecimento das peças de recurso e contrarrazões apresentadas, **negando integralmente, provimento ao pleito pretendido pela Recorrente e dando provimento ao pleito da Contrarrazoante**, com a conseqüente manutenção integral do quadro habilitatório, nos termos registrados nas informações apresentadas no portal compras.gov até o momento.

São os termos em que elevo o presente para sua apreciação e manifestação quanto ao provimento/não provimento da peça recursal, na forma estabelecida pelo art. 165, §2º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Armação dos búzios, 27 de agosto de 2024.

Renata Guimarães da Silva
Agente de Contratações