



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGÕES  
Fls. 134  
Rub: 8

A Secretaria de Saúde

Senhora Secretária,

Encaminhamos cópia do recurso impetrado pela empresa A W X OLIVEIRA ASSESSORIA ME, participante julgada inabilitada no Pregão Presencial nº 2202.01/2017SS, com base no Art. 109, parágrafo 4º, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, c/c Art. 4º da Lei nº 10.520/2002. Acompanha o presente recurso as laudas do processo nº 2202.01/2017SS juntamente com as devidas informações e pareceres deste pregoeiro sobre o caso.

Santana do Acaraú - Ce, 16 de março de 2017



Pregoeiro Municipal

**Alexandre Verick Maia Colares**  
**CPF: 039.492.173-08**  
**Presidente da CPL**



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGÕES  
Fls 138  
Rub: J

A Secretaria de Saúde

*Informações em Recurso Administrativo*

Pregão Presencial nº 2202.01/2017SS  
Assunto: Recurso Administrativo  
Impetrante: A W X OLIVEIRA ASSESSORIA ME

O Pregoeiro Municipal de Santana do Acaraú informa a Secretaria de Saúde acerca do recurso administrativo impetrado pela referida empresa, que fora considerada inabilitada por *"por apresentar atestado de capacidade técnica incompatível com o objeto da licitação conforme o item 5, subitem II, alínea "a."*

Isto posto, com os argumentos vindouros comprovar-se-á que a habilitação da empresa da forma requerida nas laudas recursais seria equivocada e ofensiva aos princípios da igualdade, julgamento objetivo, vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade, conforme fatos e argumentos que se seguem.

Preliminarmente aduzimos que o julgamento da licitação em todos os seus atos será procedido a luz da legislação infraconstitucional como, aliás, aponta a própria Constituição Federal, ou seja, a Lei Federal nº 10.520/2002 e ainda a Lei Federal nº 8.666/93 e suas posteriores alterações, na busca conforme tais mandamentos legais por um julgamento *imparcial*, em consonância com os princípios legais já enfocados.

Em sede do julgamento deste recurso, fica enfocado que o objeto do certame em tela é a CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS NA ÁREA DA SAÚDE SOB A RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DE MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SANTANA DO ACARAÚ/CE, onde a contratada deverá executar o serviços específicos na área de saúde pública, em todas as suas especificidades e detalhes, onde tem-se uma complexidade de normas e detalhes a seguir.

Note-se que são serviços que exigem expertise específica na área da Saúde, sendo ações voltadas a orientar a Gestão da Secretaria de Saúde no



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREÇOS  
Fls 134  
Rub: ✓

direcionamento a política estratégica de Saúde, cujas nuances são muito particulares a legislação de saúde em todas as suas particularidades.

A recorrente inicia as suas laudas frisando que detém experiência na prestação de serviços em prestações de contas SIGPC, SIMEC, SICONV-CE, SICONV e acompanhamento a adimplência de órgãos CAUC, CADIN, SIAFI, TCM, e regularização de licenças junto a SEMACE, IBAMA e ICMBIL, portanto serviço no nosso entender que não se compatibiliza com o objeto desta licitação.

Dispõe o edital regedor do certame, no item II, "a", que a comprovação de qualificação técnica deverá ser feita através de atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica, comprovando que a licitante presta ou já prestou serviços em características similares ao serviço objeto desta licitação.

II - Qualificação técnica, conforme o caso:

a) Atestado de capacidade técnica emitido por pessoa física ou jurídica com identificação do assinante e firma reconhecida no qual comprove que a licitante presta ou já prestou serviços em características similares ao serviço objeto desta licitação.

Em análise, mesmo que superficial a qualificação técnica ofertada pela empresa recorrente, encontramos falhas e omissões que por si só já gerariam sua inabilitação e exclusão do certame, bastando para tanto verificarmos os quesitos que elencaremos.

O Art. 30, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, mais precisamente no inciso II, deste artigo, que contém um texto chave que a recorrente parece não ter percebido, qual seja, a comprovação de aptidão será para atividade compatível em características, quantidades e prazos com o *objeto da licitação*.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos

✓



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREÇOS  
Fls 140  
Rub: 4

membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos:  
(grifamos)

Quanto aos serviços pelos quais a licitante obteve tais atestados entendemos legais, porém os serviços prestados é que não são compatíveis em características com o objeto da licitação, não guardam a similaridade asseverada no parágrafo primeiro do referido Art. 30, posto que, são serviços de natureza distinta dos serviços prestados na área de Saúde, ou seja, são serviços prestados nas áreas de saúde que possuem regras próprias e nuances específicas que carecem de expertise específica, de modo que se obtenha uma prestação de serviços coesa e que atenda as necessidades de interesse público.

O TCU manifestando-se sobre o tema é enfático:

Aperfeiçoe as exigências para qualificação técnica, demandando para fase de habilitação os requisitos que sejam essenciais para a correta realização dos serviços a serem prestados.

**Acórdão 2220/2008 Plenário**

Quando falamos em experiência nos referimos à experiência na área de Saúde, mesmo em searas similares ao objeto da licitação, compatíveis com o objeto da licitação, não se pode admitir que um licitante que tenha prestado serviços nas áreas de prestações de contas, tenha experiência para assessorar e orientar a Secretaria de Saúde do Município de Santana.

É entendimento inclusive do TCU que o atestado retrate a prestação de serviços anterior aos serviços a serem licitados.

Não caracteriza cerceamento de competitividade a exigência de atestado de realização anterior dos serviços a serem licitados, quando as especificidades do objeto a justificam tal exigência.

**Acórdão 2172/2008 Plenário (Sumário)**

Notemos que a doutrina apresentada pela recorrente já embasa a tese apontada, mormente quando o doutrinador Marçal Justen Filho, aponta que, *"...a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado — a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo a tanto."* (grifo nosso).



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGÕES  
Fls 141  
Rub: 4

Nesse tipo de situação, a interpretação do comando editalício, no que concerne à qualificação técnica, deve ser feita em estrita consonância com o art. 30, inciso II da Lei nº 8.666/93, estabelece que a *"documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...) comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos"*.

Nem poderia ser diferente, já que a expressão "semelhantes ao objeto da licitação", só pode ser compreendida como *"pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação"*, mesmo porque, como já se demonstrou, a exigência de qualificação técnica decorre diretamente do art. 37, XXI, da Constituição da República.

Este é o comando legal, esta é a interpretação da melhor doutrina administrativista pátria acima arrolada, este é o entendimento da jurisprudência, inclusive administrativa, caso do Tribunal de Contas da União, como se apontou, que deve ser observada por imperativos indeclináveis para o administrador público e que são, exatamente, seu dever de preservar o interesse público e, isto, porque, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

*"À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença travada com que pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público."*

Resulta, pois, evidente a intenção do legislador constituinte ao autorizar a fixação de critérios que limitem, e até mesmo impeçam, a participação em certames bem como a consequente contratação de empresas que não detenham condições técnicas e operacionais de executar o objeto da licitação.

A idéia é, portanto, de salvaguardar os indisponíveis interesses públicos, evitando contratações irresponsáveis, fundadas na aceitação de atestados ditos por alguns como "genéricos" (que atestam apenas que a interessada executou objeto da licitação para



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGOES  
Fls. 142  
Rub: f

áreas diversas do conhecimento na Administração Pública, sem especificar as características, as quantidades e os prazos do referido objeto); ou, ainda pior, na posterior flexibilização das regras editalícias pela Administração Pública.

Aliás, não se deve, e sequer se pode, confundir "capacitação genérica" - exigência amplamente reconhecida nos procedimentos licitatórios - com "atestados genéricos" que não podem existir nos domínios da licitação pública. Pois, na averiguação da qualificação técnica, há necessidade de ser apresentado um conjunto de requisitos profissionais, com os quais o competidor demonstra sua aptidão para executar o objeto da licitação.

Segundo lição de Hely Lopes Meirelles: *"comprova-se a capacidade técnica genérica pelo registro profissional; a específica, por atestado de desempenho anterior e pela existência de aparelhamento e pessoal adequados para a execução do objeto da licitação; e a operativa pela demonstração da disponibilidade desses recursos materiais e humanos adequados, necessários à execução. E assim é porque o licitante pode ser profissional habilitado e não ter pessoal e aparelhamento próprios para a realização do objeto do contrato; pode ser habilitado e não possuir aparelhamento adequados, mas indisponíveis para a execução do objeto do contrato, por estar exaurida sua capacidade real. Isso ocorre freqüentemente, quando as empresas comprometem esses recursos acima de suas possibilidades efetivas de desempenho, já estando absorvidos por outros contratos de obras, serviços ou fornecimentos. Diante dessa realidade, é lícito à Administração verificar não a capacidade técnica teórica do licitante como a sua capacidade técnica efetiva de execução, que se convencionou chamar de capacidade operativa real. Grande parte dos insucessos na execução dos contratos administrativos decorre da falta de capacidade operativa real, não verificada pela Administração na fase de habilitação dos proponentes"*.

"Licitação. Capacidade técnica. Capacidade operativa real. A qualificação técnica nos editais de licitação deve verificar não só a capacidade técnica do licitante, como sua capacidade técnica efetiva de execução (capacidade operativa real) (TCE/RJ, Cons. Sérgio F. Quintella, RTCE/RJ, n.º 28, abr./95. P. 103)." In Antônio Roque Citadini, Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas, editora Max Limonad, 2ª ed., São Paulo, 1997, pág. 228.

Isto posto, em sede de descumprimento de exigência comprovadamente legal, decidiu o STJ:



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGÕES  
Fls 143  
Rub: J

"...desmerece habilitação em licitação pública a concorrente que não satisfaz as exigências estabelecidas na legislação de regência e ditadas no edital."

Fonte: STJ. 1ª turma, RESP nº 179324/SC. Registro nº 199800464735.DJ 24 Jun. 2002. p. 00188. Revista Fórum Administrativo - Direito Público vol. 17. ano 2. jul. 2002.

É claro e inequívoco o que se prega aqui, a lei não comporta palavras inúteis, porém não é mister que se interprete a legislação da forma que dela se quer tirar proveito, há que se coadunar com a realidade e a lógica de sentido que está implícita nesta, ou seja, se a lei não exige, quem a aplica não pode alargar seu raio de ação, pois estaria legislando, e essa não é ratio legis.

Isto posto, na há que se falar em entendimento diverso, é a máxima: "*Não é dado ao intérprete alargar o espectro do texto legal, sob pena de criar hipótese não prevista*" (Ivan Rigolin).

O professor Toshio Mukai, pontua "*Onde a lei não distinguiu, não cabe ao intérprete fazê-lo*".

Assim, não poderá o pregoeiro considerar habilitada a empresa A W X OLIVEIRA ASSESSORIA ME, pelas razões já apontadas nesta peça, posto que, se assim proceder, descumprirá o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado nas recomendações do Art. 41, caput, da Lei de Licitações Vigente, *ipsis verbis*:

**"Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada."**

Ao comentar o art. 41 acima transcrito, o Prof. Marçal Justen Filho, em sua obra "*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*", ensina:

**"O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública". (pág. 382).**



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREÇOS  
Fls 146  
Rub: ✓

No dizer do saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua obra "Licitação e Contrato Administrativo",

*"Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna da concorrência e da tomada de preços" (pág 88).*

É entendimento corrente na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.

Na escolha do vencedor da licitação deve-se verificar se todos os requisitos expostos no edital de convocação foram atendidos, sendo por óbvio que a melhor proposta para a Administração Pública é aquela que atende de forma perfeita ao edital de Convocação, senão não haveria motivos para a existência de tal edital, que sabemos ser fundamental na licitação.

Na percepção de Diógenes Gasparini, "submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital".

Prossegue o ilustre jurista, nas linhas a seguir:

"(...) estabelecidas às regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação.

Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.

Nesta seara vejamos entendimento do STJ:

**O STJ entendeu:** "O princípio da vinculação ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o edital faz a lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que se vinculam as partes."

**Fonte:** STJ. 1ª turma, RESP nº 354977/SC. Registro nº 200101284066.DJ 09 dez. 2003. p. 00213



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGÕES  
Fls 145  
Rub: f

Descumprido estaria o não menos importante, princípio do julgamento objetivo, que encontra arrimo nas normas dos Art's. 40, inciso VII, 43, inciso V, 44 e 45 caput, todos da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, *ipsis literis*:

**Art. 40.** O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

**Art. 43.** A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;

**Art. 44 -** *No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou no convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.*

**Art. 45 -** *O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.*

Zanella di Pietro, explicando este princípio, afirma que, "Quanto ao julgamento objetivo, que é decorrência também do princípio da legalidade, está assente seu significado: o julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital."



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGÕES  
Fls 146  
Rub: f

Nesse exato pensar, confirma Odete Medauar que:

"o julgamento, na licitação, é a indicação, pela Comissão de Licitação, da proposta vencedora. Julgamento objetivo significa que deve nortear-se pelo critério previamente fixado no instrumento convocatório, observadas todas as normas a respeito."

Os princípios comentados estão estritamente estabelecidos em lei, como já comprovado, por tanto, habilitar a recorrente seria ferir o princípio da Legalidade dos atos públicos, conforme abordado, e como facilmente se comprova pelos enunciados em tela.

O princípio da legalidade constitui-se basilar na atividade administrativa e segundo o qual a Administração está restritamente regulada pelo instituído em lei, ou seja, o administrador ou gestor público está jungido à letra da lei para poder atuar. *Seu facere* ou *non facere* decorre da vontade expressa do Estado (com quem os agentes públicos se confundem, segundo a *teoria da apresentação de Pontes de Miranda*), manifestada por lei. Nesse exato sentido é a lição de Celso Ribeiro Bastos:

"... É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer. (CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Saraiva, 2ª ed., São Paulo, 1996, p. 25.)

O Mestre MIGUEL SEABRA FAGUNDES, em sua obra "O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", Saraiva, São Paulo, 1984, pág. 3, assevera: *Administrar é aplicar a Lei de Ofício.*

Os princípios constitucionais dirigem-se ao Executivo, Legislativo e Judiciário, condicionando-os e pautando a interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas vigentes. No Estado de Direito o que se quer é o governo das leis e não dos homens.

Não é por outro motivo que Celso Antonio Bandeira de Mello dá ênfase ao descumprimento desses princípios, assinalando que:



**ESTADO DO CEARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO ACARAÚ**

EQUIPE DE PREGÕES  
Fls 147  
Rub: 1

*"violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia..."*

Desta forma, entendemos pela permanência da inabilitação da empresa A W X OLIVEIRA ASSESSORIA ME pelas razões acima expostas, mantendo-se o julgamento dantes proferido como forma de preservar-se a legislação competente, mormente os princípios norteadores da atividade administrativa, tais quais o da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Santana do Acaraú- Ce, 16 de março de 2017



Pregoeiro Municipal

André Verick Maia Colares  
CPF: 039.492.173-98  
Presidente da CPL