



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria Geral

PARECER n.º: 479/2021

Processo n.º: 4230/2019

Assunto: Análise Recurso Administrativo

Vieram os autos a esta Procuradoria para análise do Recurso Administrativo interposto pela empresa CQ COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTOS E EVENTOS LTDA, contra a decisão do Senhor Pregoeiro que inabilitou sua proposta e declarou vencedora a licitante C.F.R. GASPAR LOCAÇÃO E EVENTOS EIRELI, no âmbito Pregão Eletrônico n.º 19/2021, que tem como objeto a contratação de empresa para prestação dos serviços de *buffet* visando atender os eventos institucionais promovidos pela Assembleia Legislativa do Maranhão, na capital e interior do Estado.

Fundamentada nos artigos 5º, XXXIV e LV, a, e 37 da Constituição Federal c/c com o artigo 4º, XVIII, da Lei nº 10.520/02 e artigo 44, parágrafo 1º do Decreto nº 10.024/2019, a Recorrente manifestou a intenção de recurso, sendo a suas razões consignadas às fls. 765/768, alegando que os documentos juntados em sua proposta atendem a todos os requisitos editalícios.

Por conta das alegações apresentadas serem de cunho estritamente técnico, foi solicitado que o setor requisitante emitisse parecer acerca das razões recursais, analisando ainda os atestados de capacidade técnica em consonância com as exigências do Edital.

Em suma, o documento acostado às fls. 805/810 concluiu pela manutenção da inabilitação da empresa recorrente, considerando que não foram atendidas as exigências constantes no item 42.1, alíneas *d*, *e*, *f* e *g* do instrumento convocatório.

O Senhor Pregoeiro, por sua vez, através do documento de fls. 811/830, opinou pelo conhecimento e desprovemento do recurso interposto, mantendo a decisão final do Pregão Eletrônico.

Por fim, vieram os autos a esta Procuradoria Geral para manifestação a fim de subsidiar a Autoridade Competente para decisão do pleito.

É o relatório. Passa-se a opinar.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A sessão de disputa de preços do Pregão Eletrônico em comento finalizou em 03/08/2021 e, naquela oportunidade a empresa CQ Comercio e Serviços de Alimentos e Eventos Ltda manifestou sua intenção em recorrer, tendo posteriormente na data de 06/08/2021 apresentado as razões recursais.

Assim sendo e, considerando que nos termos da legislação pertinente e disposições constantes do instrumento convocatório, a empresa recorrente apresentou intenção de recurso no



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria Geral

momento oportuno e no prazo estipulado foram apresentadas razões recursais, o Recurso Administrativo é considerado tempestivo.

2. DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Refuta a recorrente o fato de que atendeu todas as condições de habilitação técnica, diferentemente do alegado pelo setor técnico e aceito pelo Pregoeiro, sob o fato de que os documentos apresentados para satisfação do subitem 42.1, *d, e, f e h* do Edital, são insuficientes para o cumprimento do futuro contrato.

Como meio de provar o alegado, citou cada um dos documentos indicando a data e horários da juntada no Sistema Comprasnet, para, ao final, concluir que foram atendidos todos os requisitos do edital convocatório.

3. DA ANÁLISE DO RECURSO

Antes de adentrarmos na análise do mérito do recurso, faz-se necessário tecer algumas considerações:

A licitação sendo o meio estabelecido em Lei para eleger, em condições de igualdade com todos os concorrentes, a proposta mais vantajosa para o ente público contém parâmetros e regras que devem ser conhecidas e obedecidas por todos aqueles que se dispõem a contratar com a administração pública, e esta última, por sua vez, pelo Princípio da Legalidade, decorrente do art. 5º, da Constituição Federal, somente está permitida a atuar dentro dos limites que a Lei impõe, não podendo dela se desviar sob pena de praticar ato inválido.

O conhecimento das regras e critérios aplicados nos certames é disponibilizado através do instrumento convocatório, também conhecido como a Lei interna das licitações e sua natureza tem a força para vincular todos os envolvidos no procedimento, quais sejam, de um lado os agentes públicos que devem exigir somente o previsto neste instrumento e o outro lado o licitante que deve satisfazer essas exigências para lograr-se apto a contratar com o poder público.

Qualquer conduta diferente do esperado pelas partes envolvidas é irregular e passível de penalidade para os dois pólos dessa relação. Dentro desse prisma pode-se concluir que não se caracteriza desvio de finalidade, a conduta do agente que pratica ações em obediência à Legalidade e moralidade, no procedimento licitatório, com o intuito de evitar prejuízos à ordem pública na medida em que prioriza a obediência a tais institutos.

É certo que no pregão eletrônico, a busca pelo menor preço deve ser considerada, no entanto a verdadeira finalidade do ato de licitar é alcançar a melhor proposta, e entende-se por melhor proposta àquela que além de ter um bom preço atende às determinações legais.



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria Geral

Já com relação a diferenciação entre capacidade técnico- operacional e capacidade técnico-profissional, exigida nos requisitos de habilitação dos editais, importante esclarecer que não são sinônimos. O primeiro refere-se à capacidade que a pessoa jurídica possui para desempenhar o objeto licitado, enquanto a segunda diz respeito a comprovação pela licitante de que dispõe, para a execução da obra ou serviço, de profissional especializado e com experiência anterior comprovada em objetos de características assemelhadas ao do que está sendo licitado. Um não faz o papel do outro, são distintos e podem ser exigidos conjuntamente nas licitações, conforme o serviço que se deseja contratar.

Feito a síntese do necessário passemos à análise do mérito.

3.1. Quanto ao item 42.1, d e i do Edital – Comprovação documental do responsável técnico e indicação do responsável técnico para prestação dos serviços.

"d. COMPROVAÇÃO de que o licitante possui em seu quadro permanente, na data da entrega da PROPOSTA, profissional de nível superior devidamente registrado no Conselho Regional de Nutrição, detentor de atestado de responsabilidade técnica, devidamente registrado no CRN que comprove que o profissional tenha executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal, ou ainda, para empresas privadas, serviços pertinente e compatível em características com o objeto licitado;

d.1) A comprovação do vínculo empregatício do profissional de nível superior a que se refere a alínea "c", poderá ser feita mediante apresentação de Cópia da carteira de trabalho(CTPS) em que conste o licitante como Contratante, ou da Ficha de Registro de Empregados (FRE) que demonstre a identificação do profissional, com o visto do Ministério do Trabalho ou por meio de Contrato de Prestação de Serviços, celebrado de acordo com a legislação ou ainda, por declaração de contratação futura acompanhada da respectiva anuência do profissional;

d.2) Quando o profissional se tratar de dirigente ou sócio da empresa licitante, a comprovação do vínculo empregatício será feita mediante a apresentação de cópia do contrato social do licitante em que conste o profissional como sócio;

d.3) No caso de dois ou mais licitantes apresentarem atestados de um mesmo profissional, como comprovação de qualificação técnica, ambos serão inabilitados;

i) DECLARAÇÃO FORMAL e expressa da licitante assinada pelo seu representante legal, com nome e assinatura legíveis, indicando o RESPONSÁVEL TÉCNICO que se responsabilizará pela execução dos serviços."

Conforme se observa nos autos, em atendimento a alínea d, a empresa apresentou a nutricionista Janice do Socorro Alves da Silva como responsável técnico devidamente registrada no Conselho Regional de Nutrição do Estado do Pará, comprovando o seu vínculo empregatício através dos documentos apontados no Edital, e a sua atuação em serviços compatíveis com o objeto licitado para Órgãos ou Entidades da Administração Pública e empresas privadas.

Para atendimento da alínea i, indicou o nutricionista Christian Lisboa Cunha como responsável técnico que se responsabilizaria pela execução dos serviços nesta capital, contudo não juntou qualquer documentação capaz de comprovar tal habilidade.



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria Geral

Diante da apresentação de profissionais distintos, o setor técnico não pôde levar em consideração que os profissionais apontados possuem a mesma expertise para execução do objeto licitado.

Como se sabe, a capacidade técnico-profissional tem por finalidade comprovar se as empresas participantes do certame dispõem, para a execução do contrato, de profissional reconhecido pela entidade de classe competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de objeto similar ao licitado.

A necessidade de nutricionista e a exigência de que este possui capacidade e experiência na execução do serviço, reflete apenas a legislação e uma busca pela melhor qualidade dos serviços prestados.

Observemos o que dispõe a Lei n.º 8.234/91 que regulamenta a profissão do nutricionista, *in verbis*:

"Art. 3º São atividades privativas dos nutricionistas: ..
II - planejamento, organização, direção, supervisão e avaliação de serviços de alimentação".

Ora estes fazem parte dos serviços almejamos no certame, sendo assim lícito, ou exigível, que um nutricionista trabalhe, ou se responsabilize por sua prestação.

Em alinhamento a esse entendimento, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-profissional" e ainda destacou:

"(...) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados. (Acórdão nº 534/2016)"

Com efeito, a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 30, § 1º, inciso I¹, numa interpretação literal, aduz que o responsável técnico deve possuir vínculo empregatício com a empresa, já que a norma prescreve a necessidade de que tal profissional integre o "quadro permanente" da licitante.

Por todo o exposto, em confronto com a legislação aplicável e com o entendimento jurisprudencial correlatos, conclui-se que a empresa recorrente não atendeu as exigências editalícias

¹ Lei 8.666/93: "Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...)§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do 'caput' deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos".



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria Geral

relativas à qualificação técnico-profissional, estabelecidas pelo item 42.1 do Edital, sendo suficiente para ensejar a sua inabilitação.

3.2. Quanto ao item 42.1, e/f do Edital– Declaração Formal:

e. DECLARAÇÃO FORMAL e expressa do licitante, assinada pelo seu representante legal, com nome e assinatura legíveis, informando que dispõe de equipe técnica especializada, instalações, cozinha industrial, máquinas e equipamentos com capacidades para a execução do objeto da licitação, considerados essenciais para o cumprimento dos serviços, responsabilizando-se pela veracidade das informações prestadas, sob pena de serem imputadas as devidas sanções;

e1) As instalações, cozinha industrial, máquinas, equipamentos e equipe técnica declarados disponíveis pela licitante estarão sujeitos à vistoria "in loco" e aprovação da ALEMA, como condição para a Contratação e ainda sempre que julgar necessário;

f. DECLARAÇÃO FORMAL e expressa do licitante, assinada pelo seu representante legal, com nome e assinatura legíveis, informando que dispõe de espaço físico com capacidade para, no mínimo, 150 (cento e cinquenta) pessoas, para a execução do objeto da licitação, considerados essenciais para o cumprimento dos serviços, responsabilizando-se pela veracidade das informações prestadas, sob pena de serem imputadas as devidas sanções;

f1) O espaço físico declarado pela licitante estará sujeito à vistoria "in loco" e aprovação da ALEMA, como condição para a Contratação e ainda sempre que julgar necessário;

Segundo explicitado no parecer técnico, a empresa apresentou declarações formais que não atendem aos requisitos previstos no instrumento convocatório, "pois de nada adianta a licitante declarar que dispõe de equipe técnica especializada, instalações, cozinha industrial, máquinas e equipamentos na sua sede localizada na cidade de Belém/PA", visto que os serviços devem ser prestados na cidade de São Luís e do interior do Maranhão.

De igual modo, entendeu-se para a indicação do espaço físico apresentado, já que houve a declaração formal de que possui o espaço com capacidade mínima de 150 (cento e cinquenta) pessoas, contudo, por ausência de indicação da cidade onde ele se encontra, ficou subtendido que seria na sua sede, Belém/PA, o que torna impossível a sua utilização no deslinde do contrato.

Ainda que a empresa pretendesse locar os espaços para execução do contrato neste Estado, em momento algum levantou tal hipótese, reforçando ainda mais a insegurança de que possui capacidade de atender quando demandada.

Dessa maneira, em que pese ter apresentado as declarações requisitadas no Edital, o seu conteúdo não se mostrou capaz de atender as exigências para execução dos serviços.

Cumprir registrar que a inabilitação da empresa decorreu desse fato - impossibilidade fática do conteúdo das declarações - e não pela ausência da documentação requerida, pois diante da



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria Geral

análise do documento, o Administrador valeu-se da verdade efetiva, real, sem ater-se às provas e elementos do processo, atendendo o que preconiza o princípio administrativo da verdade material.

Tal princípio aduz que a Administração Pública não pode ignorar fatos que conhece, sob a alegação de que tais elementos fáticos não constam dos autos. Nas palavras de Adílson Abreu Dallari:²

“Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe ao princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser compreendido por comparação: no processo judicial normalmente se tem entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz, cuja decisão fica adstrita às provas produzidas nos autos; no processo administrativo o julgamento deve sempre buscar a verdade, ainda que, para isso, tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados. A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem fica obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado pelas partes, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento.” Grifo nosso.

Assim sendo, o setor técnico agiu de forma acertada quando não se ateu somente a apresentação das certidões, mas também buscou interpretar o seu conteúdo, conferindo se os locais ali indicados seriam apropriados para o cumprimento do serviço. De igual modo, acertado o entendimento do Pregoeiro que decidiu pela inabilitação com base no parecer técnico emitido.

Na doutrina de MARÇAL JUSTEN FILHO³:

“Comprovar é provar, gerando evidência irrecusável. Não é simplesmente mostrar, mas demonstrar. A demonstração se produz por dados específicos e concretos, fornecidos por quem seja capaz e insuspeito para produzi-los. (...) Por tudo isso, admitir certidões ou atestados genéricos e imprecisos, dados à generalidade, contendo detalhamento insuficiente, inclusive quanto à exata condição em que os emite quem os subscreve, é burlar o pressuposto de admissibilidade fixado pela Lei.”

A decisão de inabilitação, é, portanto, inevitável, e manter esta licitante no processo licitatório acarretará óbvia violação ao princípio da estrita vinculação ao instrumento convocatório, que, como lecionam os mestres da doutrina brasileira, é um dos pontos basilares do processo licitatório.

O não atendimento de item exigido no edital determina a inabilitação, nos exatos termos da decisão abaixo, de lavra do STJ:

“16009210 – ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA – EDITAL – REQUISITOS – HABILITAÇÃO – Não atendendo aos requisitos exigidos no edital ocorre a inabilitação em processo licitatório de concorrência. Segurança denegada. (STJ – MS 5829 – ES – 1ª S. – Rel. Min. Garcia Vieira – DJU 29.03.1999 – p. 58)”

² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adílson de Abreu. Processo administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 109.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: (de acordo com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e com a Lei federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998). 5a ed. São Paulo: Dialética, p. 306



Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
Instalada em 16 de fevereiro de 1835
Procuradoria Geral

Portanto, a alegação feita pela empresa de que teria atendido os itens 42.1, e/f, do Edital, não merecem prosperar.

3.3. Quanto ao item 42.1, h – Atestado de Capacidade Técnica e documentos extras:

h. Um ou mais atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove(m):

h1. Experiência mínima de 3 (três) anos na prestação de serviços de eventos, ininterruptos ou não, até a data da sessão pública de abertura do Pregão;

h2. Que a licitante executou ou executa contrato compatível com a prestação de serviços de eventos com alcance estadual em pelo menos 03 (três) municípios, nos últimos 5 (cinco) anos;

h3. Os períodos concomitantes serão computados uma única vez;

h4. Para a comprovação de tempo de experiência, poderão ser aceitos cópias de contratos, registros em órgãos oficiais ou outros documentos idôneos, mediante diligência do Pregoeiro;

Após a análise de novos atestados de capacidade técnica anexados ao SICAF, o setor requisitante decidiu que "alguns deles atenderam os requisitos técnico exigidos no termo de referência/edital".

Desta forma, concluiu que a recorrente conseguiu comprovar sua capacidade técnica, nos moldes determinados no subitem 42.1, h, do Edital.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto e, corroborando com o entendimento da Comissão Permanente de Licitação, manifestamo-nos pela improcedência do recurso apresentado pela empresa CQ COMÉRCIO E SERVIÇOS DE ALIMENTOS E EVENTOS LTDA.

Por fim, em obediência ao princípio constitucional do duplo grau de jurisdição conforme preceitua o artigo 109, §4º da Lei 8.666/93, submetemos o presente parecer à apreciação da Autoridade Superior, a quem compete decidir o pleito.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

PROCURADORIA GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO MARANHÃO, 24 de agosto de 2021.

Mauro
Naiana Araújo Torres
Assessora da Procuradoria Geral
da Assembleia Legislativa

DE ACORDO
EM: 25 / 08 / 2021
Tarcísio Almeida Araújo
Procurador Geral da Assembleia Legislativa