



TERMO DE JULGAMENTO

FASE: RECURSO ADMINISTRATIVO.
RECORRENTE(S): MAP CONSTRUÇÕES LTDA.
RECORRIDO(S): K G CONSTRUÇÕES LTDA, SECRETARIA DE URBANISMO E AGROPECUÁRIA DE HORIZONTE E AGENTE DE CONTRATAÇÃO.
PROCESSO: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 2025.06.23.1.
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA CONSTRUÇÃO DO MERCADO PÚBLICO DO EMPREENDEDOR HORIZONTINO NO MUNICÍPIO DE HORIZONTE/CE.

01. PRELIMINARES

Trata-se de recurso(s) administrativo(s) interposto(s) pela(s) empresa(s) acima referenciada(s), contra decisão de liberatória da AGENTE DE CONTRATAÇÃO da Prefeitura Municipal de Horizonte que, baseada em parecer técnico do órgão competente, promoveu o resultado.

A Recorrente apresentou tempestivamente a peça cabível correspondente a demanda própria de cada uma.

A petição se encontra fundamentada, apresentando, ademais, as formalidades mínimas exigidas no edital licitatório, contendo, ainda, o pedido pelo qual se pleiteia a demanda. Desta feita, verifica-se a regularidade no tocante ao cabimento do presente recurso, haja vista a faculdade legal e a seguinte previsão constante do texto editalício, mais precisamente no item 9.1 e ss., nesses termos:

9.11. DA FASE DE RECURSOS:

[...]

9.11.8. A recorrente a qual tiver intencionado em momento oportuno terá o prazo de até 03 (três) dias úteis para apresentar os memoriais contendo as razões recursais, obrigatoriamente por meio de registro no sistema e, havendo imagens, ilustrações e demais informações que eventualmente não suportadas pela plataforma, também deverão ser enviados via e-mail constante do quadro resumo deste edital.

Ademais, tal previsão encontra guarida no texto legal, em especial, no artigo 165, inciso I, alíneas "a" e "b" da Lei Federal nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações), sendo suprido o pressuposto de **cabimento**.

No tocante a **tempestividade** do recurso administrativo, a este deuse, inicialmente, pela intenção manifestada em sessão eletrônica, conforme consta da ata da sessão e julgamento, realizada via plataforma eletrônica do Compras.gov.br.



O prazo para intenção de recursos foi fixado em **10 (dez) minutos**, tendo havido manifestação pela parte recorrente, ainda dentro deste limite temporal.

Fixou-se a apresentação dos memoriais recursais no prazo de até 03 (três) dias úteis da manifestação, a contar do primeiro dia útil. Conforme se observa, a(s) empresa(s) recorrente(s) apresentaram sua(s) razões no prazo estipulado.

Sequentemente, abriu-se o prazo para apresentação das contrarrazões a contar do término do prazo para apresentação dos memoriais.

Já quanto ao prazo para as contrarrazões programou-se o prazo de mais 03 (três) dias úteis, **tendo qualquer manifestação nesse sentido**.

À vista disso, entende-se que a tempestividade foi cumprida, pela manifestação ordinária em afinho as exigências requeridas, cumprindo, portanto, ao pressuposto afeito a **tempestividade**.

02. DOS FATOS

O presente certame licitatório foi devidamente conduzido pelo(a) Agente de Contratação do Município designado(a) ao mencionado processo. Todos os atos foram praticados via plataforma virtual e eletrônica de comunicação (sistema Compras.gov.br), conforme rege o edital e nos modos consignados na ata do pleito, anexa ao procedimento.

Compareceram diversos participantes ao procedimento, o qual deu-se início por meio da classificação de propostas, abertura da fase de lances e análise dos documentos de habilitação e resultado final, nos termos consignados em edital e a seguir detalhados.

Contudo, considerando o resultado do processo, a(s) proponente(s) **MAP CONSTRUÇÕES LTDA** interpôs um recurso administrativo contra a decisão de inabilitação proferida pela equipe Técnica da Secretaria de Infraestrutura, Obras Públicas e Recursos Hídricos do Município de Horizonte/CE, no procedimento licitatório Concorrência Eletrônica nº 2025.06.23.1. A principal alegação da recorrente é que a decisão de inabilitação é equivocada e ilegal, baseando-se em uma interpretação errônea das exigências do edital por parte da equipe técnica.

Conforme detalhado na peça recursal, a equipe técnica da Infraestrutura, Obras Públicas e Recursos Hídricos inabilitou a MAP CONSTRUÇÕES LTDA sob a justificativa de que a empresa "não apresentou acervo técnico operacional para a parcela de maior relevância dos itens 'a', 'b', 'c', & 'd', em desacordo com o edital no item d.1.2". No entanto, a MAP CONSTRUÇÕES LTDA argumenta que o subitem d.1.2 do edital prevê duas formas de comprovação da qualificação técnica operacional: tanto por "Certidão de registro da pessoa jurídica expedida pela entidade profissional



competente" quanto por "ATESTADO(S) FORNECIDO(S) POR PESSOA(S) JURÍDICA(S) DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO". A empresa afirma ter apresentado diversos atestados de capacidade técnica que comprovam seu pleno atendimento às exigências editalícias e sua capacidade técnica operacional.

A recorrente enfatiza que o edital é a "lei interna da licitação" e que a administração está vinculada às suas próprias regras, citando o princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Este princípio, respaldado pela Lei nº 14.133/2021 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União, estabelece que tanto a Administração Pública quanto os licitantes devem observar as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. A **MAP CONSTRUÇÕES LTDA** argumenta que, ao exigir exclusivamente o Acervo Técnico Operacional (CAT) e desconsiderar os atestados apresentados, a equipe técnica da Infraestrutura, Obras Públicas e Recursos Hídricos estendeu a interpretação legal e desrespeitou as condições previamente definidas no próprio edital.

Diante do exposto, a **MAP CONSTRUÇÕES LTDA** solicita que o recurso administrativo seja julgado procedente, que a decisão inicial de inabilitação seja reformulada, e que a empresa seja declarada habilitada e vencedora, com a consequente adjudicação e homologação do processo licitatório. A empresa considera que a manutenção da decisão seria "ilegal" e "injusta", uma vez que todas as exigências editalícias foram atendidas de acordo com a sua interpretação.

Em sede de contrarrazões, a **KG CONSTRUÇÕES LTDA** defende a manutenção da inabilitação da **MAP CONSTRUÇÕES LTDA** na Concorrência Eletrônica nº 2025.06.23.1, alegando que a MAP descumpriu o item d.1.2 do edital ao não apresentar as Certidões de Acervo Técnico (CAT's) ou Operacional (CAO's) "com registro de atestado", requisito indispensável para comprovar qualificação técnica e prevenir fraudes. A KG Construções Ltda argumenta que a exigência é legal e fundamental para a segurança do processo licitatório, conforme a Resolução CONFEA nº 1.137/2023, e que a tentativa da MAP de reinterpretar o edital e questionar a exigência agora é infundada e preclusa, pois não houve impugnação no prazo legal. Assim, a decisão administrativa de inabilitação deve ser mantida em respeito aos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, conforme jurisprudência do STJ e TCU.

A íntegra das irresignações encontra-se anexadas aos autos.

Por fim, pleiteiam a Recorrente e Recorrida, o atendimento aos pedidos próprios e específicos, de modo que a decisão até então proclamada pelo(a) AGENTE DE CONTRATAÇÃO seja modificada, onde cada qual apresenta pleito próprio, de acordo com o atendimento de sua demanda e de acordo com a fundamentação arguida em sua peça de manifestação desta fase.

[Signature]



Chega-se os autos a minha decisão para deliberação quanto as argumentações apresentadas, do modo pelo qual, passo a decidir.

Estes são os fatos.

Passamos a análise de mérito.

03. DO MÉRITO

Em suma, os argumentos pontuados pela(s) Recorrente(s) limitam-se aos atos praticados no curso do julgamento do processo em decorrência da análise dos documentos de habilitação, mais precisamente quanto a qualificação técnica, a qual culminou na inabilitação da mesma, haja vista o descumprimento das condições fixadas do edital.

Deste modo, ante as exigências editalícias, esta agente de Contratação não possui competência e expertise para a mencionada análise, haja vista não ser a detentora de expertise paratanto, todavia, devendo a apreciação ser realizada pela autoridade competente ou setor encarregado.

Também é nesse sentido, que o mesmo diploma legal indica diversas etapas necessárias ao cumprimento do planejamento da contratação, constante da fase preparatória, sendo: Documento de Formalização da Demanda (artigo 12, inciso VII; artigo 72, inciso I); b) a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETP) (artigo 6º, inciso XX; artigo 18; inciso I e §§1º a 3º) c) dentro do ETP, a realização da pesquisa de preços (artigo 23; artigo 72, inciso II); d) a formalização do Projeto Básico (TR), dentre vários outros.

Já quanto a relevância da definição do objeto, é sempre importante reforçar o entendimento Hely Lopes Meirelles, a qual anota o seguinte entendimento, "*in verbis*":

O essencial é a definição preliminar do que a administração pretende realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada.
(Grifo nosso)

Assim, de forma a corroborar o entendimento aqui trazido, também revela Marçal Justen Filho:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária à sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avalia-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.)
(Grifo nosso)



De igual maneira, também coaduna com a presente cognição, o Tribunal de Contas da União, quando por meio do acórdão 1.667/2011, que embora ainda faça referência a antiga norma licitatória, ainda é muito esclarecedor e se adequa perfeitamente ao presente caso, senão vejamos:

Os atos de aprovação de projetos básicos, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, é atribuição das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública.
(Grifo nosso)

Em face desta disposição, sabendo da competência originária do órgão a que inicia a demanda, coube a mesma definir o objeto da licitação e suas condições para atendimento das necessidades levantadas, cabendo tal responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura, Obras Públicas e Recursos Hídricos, que, por questões operacionais e de competência técnica, no presente caso, submeteu tal competência a equipe técnica da **SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA, OBRAS PÚBLICAS E RECURSOS HÍDRICOS** para a mencionada análise e apuração.

Por essa vertente e considerando que nesse instante as irresignações se referem às exigências relativas à **qualificação técnica exigida em edital**, que, por sua vez, se adentram na esfera de competência de quem conhece e planeja a contratação do objeto, deste modo, este(a) Agente de Contratação(a) encaminhou a(s) presente(s) irresignação(ações) para conhecimento e manifestação da autoridade competente do procedimento e/ou da comissão responsável a esse fim.

Recebemos a devolutiva por parte do órgão competente, onde, através em resumo, reconheceu a validade dos atestados de capacidade técnica previstos no edital (item d.1.2) como forma de comprovação da experiência da empresa. No entanto, também sublinhou a importância da CAO com registro de atestado (item d.1.3), que, embora não seja uma mera formalidade, serve como um instrumento robusto de validação técnica, envolvendo a checagem de documentos como ART's e contratos.

Apesar disso, a resposta enfatiza que a exigência da CAO não deve restringir indevidamente a participação de licitantes que demonstrem sua capacidade por outros meios válidos, desde que o objetivo primordial de garantir a efetiva capacidade de execução seja atendido.

Reforça-se, ainda, que a possibilidade de se exigir atestados ou certidões como requisito de qualificação técnica para obras e serviços de engenharia, é uma condição trazida pela Nova Lei de Licitações, consoante o que dispõe:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

II - **certidões ou atestados**, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem



capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

Mister reforçar que a análise documental foi verificada ante aos documentos apresentados junto ao SICAF e aos documentos enviados no curso do julgamento do certame.

No presente caso, também restou claro que o anexo correspondente do edital (item d.1.2 do anexo II do projeto básico), baseado nos documentos instrutórios da autoridade competente, foi mais flexível nesse sentido, possibilitando que os serviços a serem verificados e a compatibilidade do objeto fossem atestados por algum desses documentos, todavia, sem que houvesse a necessidade de acervo ou outro atesto pela autoridade competente.

Considerando os argumentos apresentados pela MAP e a interpretação conjunta das cláusulas do edital, a administração decidiu acolher o recurso. A inabilitação baseada apenas na ausência da CAO não foi considerada suficiente para excluir a empresa, visto que os atestados fornecidos indicavam experiência compatível.

Reforça-se que, que o trecho editalício a qual dispõe que "só serão aceitas certidões de acervo técnico – CAT's ou Certidões de Acervo Operacional ...", todavia, esse fragmento detalha quando da hipótese de apresentação de certidões constantes do item d.1.2 do edital, a qual possibilita a apresentação de certidões **OU ATESTADOS**, sendo, portanto, uma das faculdades de comprovação de qualificação e expertise técnica.

A íntegra do documento encontra-se nos autos.

Por essa vertente faz-se mister reforçar o princípio da vinculação ao edital é uma das bases fundamentais que rege os processos licitatórios no âmbito da administração pública. Ele estabelece que todos os participantes de uma licitação devem se submeter estritamente às (mesmas) regras estabelecidas no edital.

Este também é o entendimento de Marçal Justen Filho em seus Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª edição, p. 123:

"O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva do administrador. Vence a licitação a proposta que se configura como a mais conveniente para a concretização dos interesses coletivos e supraindividuais, segundo critérios objetivos. A liberdade de escolha vai sendo suprimida à medida que o procedimento avança. Ao final, a regra é a ausência de espaço para uma decisão discricionária." (g.n.)



Com fundamento nas normas invocadas, é mister reconhecer que os princípios jurídicos constituem a base formadora das disposições que orientam os atos administrativos, sendo indispensável sua observância, sob pena de se comprometer a legitimidade, validade e efetividade do certame licitatório.

Além disso, considerando tratar-se de matéria de índole constitucional, impõe-se destacar que a Carta Magna estabelece que toda atuação de natureza administrativa deve, obrigatoriamente, observar os princípios nela consignados, sobretudo aqueles que sustentam os alicerces do ordenamento jurídico nacional, como é o caso do Estado Democrático de Direito.

Ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei, a realização de obras, prestação de serviços, aquisição de bens e alienações deve ocorrer mediante processo licitatório, o qual deve garantir paridade de condições entre os interessados. Essa isonomia, por sua vez, somente se concretiza com a fixação de critérios objetivos e equânimes, válidos para todos os participantes, nos estritos termos da legislação aplicável.

De igual modo, não se pode olvidar a necessidade de respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, considerado um dos pilares do regime jurídico das contratações públicas. Nesse sentido, a Administração Pública encontra-se juridicamente vinculada às regras estabelecidas no edital, não lhe sendo permitido desconsiderar ou flexibilizar as disposições previamente estipuladas sob qualquer justificativa.

Celso Antônio Bandeira de Mello¹, há muito, ensina que “o princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame”, e que “o princípio do julgamento objetivo, almeja como é evidente, impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou PROPÓSITOS PESSOAIS dos membros da comissão julgadora.”

Complementa o Prof. Marçal Justen Filho que²:

Se na oportunidade da edição do ato convocatório, a Administração reputou relevante certa exigência, não pode voltar atrás posteriormente. Não se admite que, na ocasião do julgamento, seja alterada a natureza da exigência (e, portanto, do vício). Não se pode ignorar uma exigência que fora veiculada como referida ao interesse público. Assim, se o ato convocatório exige planilhas, informações complexas, demonstrativos etc., sua ausência é causa de desclassificação. Se o ato convocatório impôs determinado requisito formal, há que reputar-se relevante e fundamentada a exigência – mormente se inexistiu tempestiva impugnação pelos licitantes. Era do

¹ Curso de direito administrativo, 5 ed., São Paulo: Malheiros, 1994, pp. 271 e 272.

² Comentário à lei de licitações e contratos administrativos. 5 ed. São Paulo: Dialética. 1998. pp. 434.



conhecimento de todos que a exigência deveria ser cumprida quem não o fez, deverá arcar com as consequências da sua omissão."

Na qualidade de Agente de Contratação, informo que, por se tratar de matéria inerente à análise técnica específica, não me compete emitir opinião ou juízo de mérito a respeito. Considerando que minhas competências se limitam a conduzir os procedimentos administrativos e a formalizar as etapas do processo, cabendo a avaliação e a definição da posição técnica exclusivamente ao setor ou profissional devidamente habilitados para tal, cujas orientações serão integralmente seguidas.

04. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, estando cumpridos os pressupostos recursais apresentados pela empresa **MAP CONSTRUÇÕES LTDA** em face de sua inabilitação e das contrarrazões da empresa **KG CONSTRUÇÕES LTDA**, lastreada no parecer técnico da autoridade competente, onde, no mérito decidido por:

- 1) **JULGAR** como **PROCEDENTE**, o recurso administrativo interposto em sua integralidade;
- 2) **DECLARAR** a Recorrida **MAP CONSTRUÇÕES LTDA** como **HABILITADA**;
- 3) Em decorrência desse julgado, deixo de declarar a empresa **KG CONSTRUÇÕES LTDA** como vencedora do certame;
- 4) **RETORNAR** os autos para fins de refazimento do julgamento ante as melhores colocadas em ordem de julgamento e das condições editalícias com base na presente decisão, sem prejuízo de diligências para fins de melhor esclarecer o conteúdo dos documentos que agora passaram a ser considerados; e
- 5) **DAR** publicidade e encaminhamento aos autos.

Por fim, subam-se os autos, onde, encaminhando-se a presente decisão à autoridade superior, este, possa realizar sua apreciação final, devendo dar ciência as empresas recorrente e recorrida.

É como decidido.

Horizonte-CE., 22 de outubro de 2025.


Rafaela Lima dos Santos Martins
AGENTE DE CONTRATAÇÃO
Prefeitura Municipal de Horizonte