



PREFEITURA DE
PACATUBA



Processo Administrativo
PREGÃO ELETRÔNICO
Nº 01.016/2025-PERP

RESPOSTA
RECURSO ADMINISTRATIVO
PONTUAL RENT A CAR LTDA
(LOTES 02 e 05)

BLL



INFORMAÇÕES RECURSO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01.016/2025-PERP

OBJETO: REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS PARA ATENDER A DEMANDA DO MUNICÍPIO DE PACATUBA/CE.

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA A CLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DE PREÇOS DA EMPRESA AT LOCAÇÃO LTDA (CNPJ Nº 00.258.466/0001-91) – LOTES 02 E 05.

PREÂMBULO

Nesta data, a Pregoeira do Município de Pacatuba passa à análise do **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela licitante **PONTUAL RENT A CAR LTDA**, devidamente qualificada nos autos deste processo, doravante denominada Recorrente, em face da decisão que classificou a proposta de preços da Licitante **AT LOCAÇÃO LTDA** nos Lotes 02 e 05 deste certame, o que se dá nos seguintes termos:

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela empresa **PONTUAL RENT A CAR LTDA** em face da decisão desta Pregoeira classificou a proposta de preços da Licitante **AT LOCAÇÃO LTDA**, no qual alega, em síntese:

- a) Que a proposta de preços da Recorrida para o Lote 05 é inexequível por estar situada abaixo de 50% do valor estimado da contratação, e mesmo diante da presunção de inexequibilidade, a Recorrida não apresentou a planilha de composição de custos unitários, contemplando os custos logísticos, operacionais e todos os encargos legais incidentes, documento exigido pelo item 7.9.1, alínea "a", do Edital e o contrato e a nota fiscal apresentados não atendem à exigência disposta no item 7.9.1, alínea "b", do Edital, pois conforme consta dos autos, a licitante juntou o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 01.08.24.01, celebrado entre a AT LOCAÇÃO e a A.K. CONSTRUTORA E LOCAÇÕES LTDA em 01/09/2025, e a Nota Fiscal Eletrônica nº 0000000031, cujo objeto refere-se à locação de parte dos veículos previstos no referido pacto, foi emitida em 29/09/2025, ou seja, 10 dias após a abertura da sessão pública do pregão que ocorreu em 19/09/2025, constituindo tentativa extemporânea de convalidar uma proposta já sob suspeita de inexequibilidade; que a autenticidade e a confiabilidade do Contrato nº 01.08.24.01, utilizado pela AT LOCAÇÃO para tentar comprovar a exequibilidade de sua



proposta é questionável, pois, na fase de habilitação, a empresa apresentou o contrato original, celebrado em 01/08/2024, enquanto, na fase de diligência para comprovação de exequibilidade, apresentou o primeiro termo aditivo a esse mesmo contrato, datado de 01/09/2025 —, ambos prevendo idêntico valor de locação para os mesmos veículos, apesar do lapso de mais de um ano entre as datas, período em que seria natural a ocorrência de reajustes decorrentes da variação de custos e da inflação; que, embora o referido contrato supostamente esteja em vigor há mais de um ano, a AT LOCAÇÃO apresentou apenas uma única Nota Fiscal Eletrônica emitida em 29/09/2025, 10 (dez) dias após a abertura da sessão pública realizada em 19/09/2025, o que reforça a suspeita de que o contrato não estava efetivamente em execução, uma vez que seria natural que, durante o período de mais de doze meses de vigência, houvesse diversas emissões de notas fiscais correspondentes às locações mensais. Nesse contexto, a inexistência de documentos fiscais anteriores evidencia que o contrato pode não ter sido cumprido, ou, no mínimo, não produziu efeitos reais, o que afasta sua utilização como prova legítima de experiência ou de exequibilidade. Em outras palavras, se a empresa de fato vinha prestando o serviço há mais de um ano, por que não apresentou notas fiscais anteriores à sessão pública? A emissão de um único documento, após o início da disputa, parece ter sido realizada apenas para conferir aparência de regularidade, em clara tentativa de sanar a posteriori uma exigência editalícia não atendida no momento oportuno. Diante do exposto, é inevitável reconhecer que os documentos apresentados pela AT LOCAÇÃO carecem de autenticidade e valor probatório, não sendo aptos a demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Manter a classificação de uma empresa que apresentou documentos inconsistentes, cronologicamente incongruentes e tecnicamente inválidos significaria chancelar uma proposta construída sobre bases frágeis, resultando em inegável risco contratual à Administração Pública e em evidente violação à isonomia entre os licitantes.

b) Que a Recorrida não comprovou sua qualificação técnica, pois o atestado de capacidade técnica apresentado não comprova a execução de serviço equivalente ou superior ao objeto licitado, como determina o item 8.6.1 do edital, pois inexiste qualquer menção à blindagem, não há correspondência quanto à potência exigida e tampouco se verifica similaridade técnica ou operacional nas manutenções previstas.

c) Que o atestado foi apresentado apenas com assinatura manuscrita, sem qualquer reconhecimento de firma, contrariando os mais elementares princípios de autenticidade documental.



- d) Que o atestado foi emitido na mesma data da Nota Fiscal Eletrônica nº 0000000031, também utilizada pela empresa para comprovar a suposta exequibilidade de sua proposta — e ambos fazem referência ao mesmo contrato nº 01.08.24.01 e esse paralelismo temporal e documental não pode ser ignorado, pois revela um padrão de comportamento voltado a regularizar extemporaneamente as exigências editalícias, apenas após a abertura da sessão pública.
- e) Que o atestado foi produzido e emitido após a abertura da sessão pública, ocorrida em 19/09/2025, sendo datado de 29/09/2025, o que comprova tratar-se de prova documento novo apresentada fora do momento processual adequado. Tal conduta viola frontalmente o disposto no art. 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que veda a inclusão posterior de documento que deveria constar originariamente da habilitação.

Não foram apresentadas contrarrazões.

Vencidos os prazos da fase recursal, esta Pregoeira baixou o processo em diligência, em especial atenção à alegativa da Recorrente de que os documentos apresentados pela Recorrida para comprovar a exequibilidade da proposta e a qualificação técnica possuíam vícios de veracidade, notadamente quanto à apresentação de uma única nota fiscal emitida mais de um ano após o início da vigência do Contrato nº 01.08.24.01, firmado entre a empresa AT LOCAÇÃO LTDA, ora Recorrida, e a empresa A.K. CONSTRUTORA E LOCAÇÕES LTDA, e após 10 (dez) dias da data de abertura da sessão pública, e em data idêntica à da emissão do atestado de capacidade técnica.

Na diligência, solicitou-se que a Recorrida apresentasse outros documentos fiscais para comprovar a efetiva execução do contrato.

Em resposta à diligência, a Recorrida carreou aos autos três documentos denominados “empenho para pagamento”, acompanhados de seus respectivos recibos, no valor de R\$ 55.000,00, pagos em espécie pela empresa A.K. CONSTRUTORA E LOCAÇÕES LTDA ao representante legal da empresa AT LOCAÇÃO LTDA, ora Recorrida.

Não foram apresentadas, contudo, os competentes documentos fiscais requisitados em sede de diligência para fins de comprovação da veracidade do Contrato nº 01.08.24.01 firmado entre a AT LOCAÇÃO LTDA/Recorrida e um terceiro, no caso a empresa A.K. CONSTRUTORA E LOCAÇÕES LTDA.

Passa-se a analisar.

PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL



Preliminarmente, regista-se que o Recurso é tempestivo, tendo em vista que ambos foram protocolados no sistema eletrônico na data de 23/10/2025, e, portanto, dentro do prazo de 03 (três) dias úteis contado da data de intimação, atendendo, assim, ao que dispõe o art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 que estabelece: "Art. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de: ... b) julgamento das propostas; c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante".

MERITORIAMENTE

Da alegação de inexequibilidade da proposta de preços – Lote 05.

De proêmio, cabe destacar o disposto nos itens 7.7. a 7.9. do Edital, que dispõem sobre a inexequibilidade de proposta com valor inferior a 50% do valor orçado pela administração e sobre a necessidade de realização de diligência nos casos em que a proposta apresente indício de ser inexequível.

7.7. No caso de bens e serviços em geral, é **índicio de inexequibilidade das propostas** valores **inferiores a 50%** (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

7.8. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o **caput**, só será considerada após diligência da Pregoeira, que comprove:

7.8.1. que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

7.8.2. Inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

7.9. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

7.9.1. Para fins de Comprovação da Exequibilidade dos preços ofertados em sua proposta a empresa deverá apresentar os seguintes documentos:

a) Planilha de composição de custos unitários, acrescido de custos logísticos, operacionais e de todos os encargos legais incidentes;

a.1) Na planilha de composição de custos deverão ser considerados os tributos e tarifas aplicáveis à espécie em seu percentual ou valor absoluto, legalmente incidentes sobre os serviços, bem como o valor das manutenções dos veículos, revisões, troca de óleo lubrificantes e pneus, dentre outras despesas que incidam direta ou indiretamente sobre a execução dos serviços, além da margem de lucro positiva, vedado o valor simbólico ou irrisório.

b) Contrato(s) de prestação de serviço compatível ao objeto licitado, em que conste expressamente os item(ns) objeto da diligência e seu respectivo preço, celebrado há menos de 1 (um) ano da data da diligência, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) nota(s) fiscal(is) de prestação de serviço.



Das regras editalícias acima invocadas, observa-se que o Edital estabelece que a comprovação da exequibilidade, quando as propostas apresentarem valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, deverá ocorrer mediante a apresentação concomitante de: (a) Planilha de composição de custos unitários, acrescido de custos logísticos, operacionais e de todos os encargos legais incidentes; e (b) Contrato(s) de prestação de serviço compatível ao objeto licitado, em que conste expressamente os item(ns) objeto da diligência e seu respectivo preço, celebrado há menos de 1 (um) ano da data da diligência, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) nota(s) fiscal(is) de prestação de serviço.

O item 7.7 do instrumento convocatório estabelece uma presunção de inexequibilidade para propostas com valor inferior a 50% do montante orçado. A proposta da Recorrida para o Lote 05, no valor de R\$ 129.999,96, enquadra-se nessa hipótese, correspondendo a 48,15% do valor de referência.

Nesses casos, o item 7.9.1 do edital impunha à licitante o dever de demonstrar a viabilidade de seus preços, mediante a apresentação de planilha de composição de custos unitários e contratos/notas fiscais compatíveis.

A Recorrida não apresentou a planilha de custos, descumprindo o item 7.9.1., alínea “a”, do Edital, fato que, por si só, impede a análise objetiva da exequibilidade da proposta, impondo a sua desclassificação.

Ademais, os documentos apresentados para comprovar a sustentabilidade financeira da proposta são manifestamente frágeis, tendo em vista que a única nota fiscal emitida em decorrência da avença entabulada entre a empresa AT LOCAÇÃO LTDA, ora Recorrida e a empresa A.K. CONSTRUTORA E LOCAÇÕES LTDA, está datada de 29/09/2025, após a abertura do certame.

A situação agrava-se com o resultado da diligência, posto que a Recorrida, apesar de devidamente intimada, não apresentou outras notas fiscais relativas a um contrato supostamente em vigor há mais de um ano, o que caracteriza um forte indício de sua inexecução.

A apresentação de "empenhos para pagamento" e recibos de pagamentos "em espécie" entre duas pessoas jurídicas de direito privado, em substituição aos documentos fiscais legalmente exigidos, não possui o condão de comprovar a regularidade e a efetividade da relação comercial. Tais documentos são atípicos para a relação em questão e levantam fundadas dúvidas sobre a veracidade da operação e, consequentemente, do contrato firmado entre as partes.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento pacificado, que havendo dúvidas sobre documentação apresentada em processos licitatórios, a diligência deve ser realizada:

Sumário



REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA CONDUÇÃO DE CERTAME. INCERTEZAS SOBRE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA DE LICITANTE. NÃO UTILIZAÇÃO DO PODER-DEVER DE REALIZAR DILIGÊNCIAS PARA SANEAR AS DÚVIDAS QUANTO À CAPACIDADE TÉCNICA DA EMPRESA. PRESERVAÇÃO DA CONTINUIDADE DO CONTRATO QUE SE ENCONTRA EM FASE DE EXECUÇÃO. DETERMINAÇÃO.

1. O Atestado de Capacidade Técnica é o documento conferido por pessoa jurídica de direito público ou de direito privado para comprovar o desempenho de determinadas atividades. Com base nesse documento, o contratante deve-se certificar que o licitante forneceu determinado bem, serviço ou obra com as características desejadas.

2. A diligência é uma providência administrativa para confirmar o atendimento pelo licitante de requisitos exigidos pela lei ou pelo edital, seja no tocante à habilitação seja quanto ao próprio conteúdo da proposta.

3. Ao constatar incertezas sobre cumprimento das disposições legais ou editalícias, especialmente as dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências, conforme o disposto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para tomada de decisão da Administração nos procedimentos licitatórios." (TC 01985120146, Acórdão TCU nº 3.418/2014-Plenário Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 03/12/2014) (g.n.)

Em outra oportunidade, o Tribunal de Contas da União acerca da ausência de realização de diligência consignou o seguinte:

Ata nº 45/2019 - Plenário.

Data da Sessão: 20/11/2019 - Ordinária.

Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2771-45/19-P.

SUMÁRIO:

REPRESENTAÇÃO. LEI 8.666/1993. ACOLHIMENTO DE ATESTADO COM INDÍCIOS DE FALSIDADE MATERIAL. MEDIDA CAUTELAR NEGADA EM VIRTUDE DO PERICULUM IN MORA REVERSO. DILIGÊNCIAS. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS MÍNIMOS PARA COMPROVAR A VALIDADE DO ATESTADO EMITIDO, BEM ASSIM PARA DEMONSTRAR QUE A EXECUÇÃO DO CONTRATO RESULTANTE DA LICITAÇÃO TENHA SIDO FEITA PELA LICITANTE VENCEDORA, CUJA SUPOSTA PROPRIETÁRIA TRABALHA PARA EMPRESA LIGADA AO EMISSOR DO ATESTADO. FRAUDE À LICITAÇÃO E À EXECUÇÃO CONTRATUAL. AUDIÊNCIA. MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. ENCAMINHAMENTO DE COPIAS PARA A POLÍCIA FEDERAL E PARA A RECEITA FEDERAL DO BRASIL.

(...)

32. Assim sendo, entendo que **devam ser rejeitadas as justificativas** do sr. Rodrigo de Oliveira Fischdick quanto ao item b.1. do ofício de audiência ("ter aceitado o atestado fornecido pela empresa Mídia em Destaque (Cledson



de Oliveira - ME) sem que tivessem sido realizadas diligências para comprovar sua veracidade, dentre elas, as respectivas notas fiscais, notadamente em razão dos questionamentos formulados pela licitante Daina Lima de Almeida EPP" - peça 43, fl. 1).

(...)

34. Por conseguinte, entendo que, diante das falhas cometidas pelo pregoeiro no tocante à aceitação do atestado com indícios de falsidade material, não há razão para se dispensar a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992, mas apenas adequá-la às circunstâncias.

35. Veja-se que, a partir da contratação feita pelo Senar/MT, a empresa, ainda que de fachada ou administrada por "laranja", passou a deter um atestado de capacidade técnica graças à falta de diligência daquela entidade. Portanto, diversamente do que propõe a unidade técnica, entendo que deva ser aplicada ao sr. Rodrigo de Oliveira Fischdick a multa no valor de R\$ 10.000,00.

36. Feitas essas ponderações, considero procedente a presente representação e acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica no sentido de declarar a inidoneidade da empresa EEF da Conceição - ME (CNPJ 04.433.214/0001-02) para participar de licitações na Administração Pública Federal ou em licitações envolvendo recursos públicos federais, nos termos dos arts. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU.

37. Acolho, igualmente, a proposta de cientificar o Senar/MT sobre as irregularidades apuradas." Processo 011.705/2018-3, ACÓRDÃO 2771/2019 - PLENÁRIO, Relator: BENJAMIN ZYMLER. (g.n.)

Oportuno registrar, também, decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo no sentido de que incide o dever de diligenciar o documento colocado sob dúvida fundada.

TJ-ES - APELACÃO CÍVEL 50289907320228080024

Jurisprudência Acórdão publicado em 05/06/2023

Ementa: APELACÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. FASE DE HABILITAÇÃO. ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. DÚVIDA QUANTO A VERACIDADE da informação nele contida. Serviço executado em período aparentemente incompatível. Diligências solicitadas pela comissão permanente de licitação. Apresentação das respectivas notas fiscais para comprovar a realização do serviço, a fim de atestar a capacidade técnica da licitante. possibilidade. Princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório respeitados. Atestados de capacidade técnica apresentados pelas demais licitantes que dispensaram diligências. Ausência de afronta ao princípio da isonomia. Legalidade do ato administrativo que inabilitou a empresa impetrante. Ausência de direito líquido e certo. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.



1) A Lei de Licitações (Lei nº 8.666 /93), ao tratar das exigências de qualificação técnica, prescreve, no art. 30 , inciso II e §§ 1º, inciso I, e 3º, da Lei nº 8.666 /93, que a comprovação de aptidão para desempenho do objeto licitado poderá ser feita por meio de atestado de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. Ocorre que, diante da fundada dúvida a respeito da veracidade da informação contida no Atestado de Capacidade Técnica fornecido pela licitante apelante na fase de habilitação do certame, o município apelado solicitou, em diligência complementar, que a recorrente apresentasse as notas fiscais alusivas ao referido serviço, considerando que toda prestação de serviços entre pessoas jurídicas requer, obrigatoriamente a emissão de notas fiscais, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.846 /94.

2) Afasta-se o direito líquido e certo pleiteado pela licitante apelante no mandado de segurança, na medida em que existe amparo legal para a conduta adotada pela Comissão Permanente de Licitação do município apelado, tendo em vista que o art. 43 , § 3º , da Lei nº 8.666 /93, dispõe que "É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.", o que foi preservado na nova Lei de Licitação (art. 64 , inciso I , da Lei nº 14.133 /2021), razão pela qual o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88, e art. 3º da Lei nº 8.666 /93) foi observado pelo ente municipal recorrido. 3) O item 24.9 do Edital da Concorrência Pública nº 009/2022, basicamente reproduzindo o previsto no art. 43 , § 3º , da Lei nº 8.666 /93, também prescreve que "É facultado a Comissão de Licitação, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documentação ou informações que deveriam constar originalmente da proposta e/ou habilitação.", de forma que a exigência das notas fiscais para aferir a veracidade da informação contida no Atestado de Capacidade Técnica fornecida pela apelante não afrontou os princípios da vinculação ao edital (art. 37, inciso XXI, da CF/88, e arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666 /93) e da isonomia.

4) Para fins de habilitação técnica nas licitações, quando pairar fundada dúvida a respeito da veracidade do fato descrito nos atestados de capacidade técnica apresentados pelas licitantes, deve a Administração Pública diligenciar para apurar o seu conteúdo, especialmente quando os mencionados atestados forem emitidos por pessoas, físicas ou jurídicas, particulares, cujos documentos gozam da presunção relativa de veracidade, sob pena de referendar a contratação de licitante que não possui expertise técnica para realizar o objeto licitado, colocando em risco o interesse público almejado.

5) No procedimento licitatório questionado pela apelante, em regra, não se exigiria das licitantes a apresentação de notas fiscais dos serviços prestados anteriormente como



requisito para comprovar sua capacidade técnica para realizar o objeto licitado. Isto realmente não consta no edital. O que houve, na hipótese, é que a Comissão Permanente de Licitação reputou prudente, no escopo de respaldar o interesse público na busca da segura contratação, que a licitante apelante fornecesse as notas fiscais dos serviços indicados no Atestado de Capacidade Técnica por ela fornecido no certame a fim de aferir a veracidade daquela informação, diante da fundada dúvida surgida a partir da análise do curto período de tempo de execução da quantidade de serviço descrita no documento emitido por empresa particular, diligência esta que encontra arrimo no art. 43, § 3º, da Lei nº 8.666 /93, e no item 24.9 do instrumento convocatório, inexistindo abuso de autoridade (art. 33 da Lei nº 13.869 /19) ou afronta ao disposto no art. 5º, inciso II, da Constituição da República.

6) O direito líquido e certo que está sendo aferido no mandamus originário diz respeito exclusivamente a possibilidade de o município de Vitória-ES ter inabilitado a apelante em virtude desta não ter apresentado a documentação complementar, na fase de habilitação do certame, para demonstrar a veracidade da informação constante no atestado de capacidade técnica disponibilizado, não sendo incumbência do Poder Judiciário, na via eleita, examinar se a recorrente possui, ou não, capacidade técnica para realizar o objeto licitado.

7) Recurso desprovido. (TJ-ES - APELAÇÃO CÍVEL: 5028990-73.2022.8 .08.0024, Relator.: ELIANA JUNQUEIRA MUNHOS FERREIRA, 4ª Câmara Cível)

Oportuno registrar, também, decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo e de Minas Gerais no sentido de que incide o dever de diligenciar o documento colocado sob dúvida fundada e que o desatendimento à diligência justifica à inabilitação do licitante.

AGRADO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 1 .619/2019. TIPO MENOR PREÇO. TRANSPORTE DE VOLUMES DE CAIXAS DE COLETAS DE AMOSTRA DE ÁGUA E ESGOTO, REAGENTES E EQUIPAMENTOS. INABILITAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. DILIGÊNCIAS PARA COMPLEMENTAÇÃO DE DOCUMENTOS. DESCUMPRIMENTO NA APRESENTAÇÃO DE NOTAS FISCAIS. DOCUMENTO PARTICULAR. APLICAÇÃO DO ART. 408, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. DESCLASSIFICAÇÃO LEGÍTIMA.

1. O documento particular prova a ciência, mas não o fato em si, incumbindo o ônus de prová-lo ao interessado em sua veracidade.

2. A Sanepar, enquanto Administração Pública, tem o poder/dever de realizar diligências, a fim de solicitar documentos que corroborem os atestados apresentados, inclusive a apresentação de contratos e notas fiscais.

3. Os documentos apresentados pela Sanepar demonstram que a desclassificação da Impetrante é legítima. RECURSO PROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - 0015513-89.2020 .8.16.0000 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA - J .



10.08.2020) (TJ-PR - AGV: 00155138920208160000 Curitiba
0015513-89.2020 .8.16.0000 (Acórdão), Relator.: Nilson
Mizuta, Data de Julgamento: 10/08/2020, 5ª Câmara Cível,
Data de Publicação: 10/08/2020)

APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - PRELIMINAR - NULIDADE DA SENTENÇA - FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA - ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA - DÚVIDAS FUNDADAS - DILIGÊNCIA PARA ESCLARECIMENTO/COMPLEMENTAÇÃO - DESCUMPRIMENTO - INABILITAÇÃO.

1. A constatação de que o Magistrado enumerou os motivos de seu convencimento desfigura a tese de nulidade por ausência de fundamentação.
2. A Administração Pública poderá exigir qualificação técnica para que o licitante comprove que já prestou serviço idêntico a terceiros.
3. A comissão de licitação possui a faculdade de realizar diligências para confirmar a fidedignidade dos documentos apresentados para habilitação.
4. O desatendimento de diligência para o saneamento dos fatos, a partir de dúvidas fundadas a respeito da autenticidade da documentação, justifica a inabilitação dos licitantes. (TJ-MG - AC: 51643166420228130024, Relator.: Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 20/04/2023, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 27/04/2023)

Segundo disposto no Acórdão 2233/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, a apresentação de atestado com conteúdo falso configura, por si só, prática de fraude à licitação e enseja declaração de inidoneidade da empresa.

"Sumário
APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS FALSOS EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGADO PROVIMENTO."

Em decisão mais recente, o TCU, por meio do Acordão 917/2022 – Plenário, declarou a inidoneidade de duas empresas por apresentação de atestado de capacidade técnica com conteúdo falso. Veja-se:

"SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. UTILIZAÇÃO DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA FALSO. FRAUDE À LICITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

A tentativa da empresa AT Locações de comprovar a execução de um contrato anterior, seja para fins de qualificação técnica ou para demonstrar exequibilidade de preços, por meio de "empenhos para pagamento" e "recibos de



"pagamento em espécie" é extremamente frágil e não se sustenta perante as exigências de um processo licitatório, especialmente quando a Recorrida foi intimada a apresentar, em sede de diligência, outros documentos fiscais emitidos em decorrência de contrato em vigor há mais de uma ano.

Ao deixar de cumprir a diligência, a Recorrida incorreu no risco de ser desclassificada/inabilitada no presente certame, por falta de prova suficiente de que os serviços foram realmente prestados, pois os documentos apresentados em atendimento à diligência eram unilaterais, não servindo para afastar a dúvida levantada pelo Recorrente.

Como se viu anteriormente, a jurisprudência pátria privilegia a nota fiscal como documento probatório em licitações, conferindo a recibos e outros documentos informais um valor probatório residual ou nulo, a depender do contexto. Ocorre que, diante dos questionamentos feitos pelo Recorrente e do que foi apurado em diligência, mesmo a nota fiscal apresentada no bojo deste caderno processual pode ter sua força probatória questionada se não vier acompanhada de evidências da efetiva prestação do serviço, posto que o documento fiscal, embora essencial, deve refletir uma operação real e comprovada.

Desta forma, considerando que a execução anterior dos serviços deve ser lastreada em documentos robustos, oficiais e rastreáveis, a exemplo de contratos acompanhados de notas fiscais, que comprovam a efetiva execução do serviço, tem-se que a apresentação de simples recibos para este fim seria inadmissível.

Portanto, a ausência de notas fiscais emitidas ao longo de um ano de contrato, somada à emissão de uma única nota fiscal - Nota Fiscal Eletrônica nº 0000000031 - após o início do certame, constitui um forte indício de inexecução contratual, o que invalida a utilização do contrato - e dos documentos que com ele guardam necessária correlação - como elemento de prova da demonstração da exequibilidade e, de igual modo, da qualificação técnica do licitante.

Por todo o exposto, o entendimento que se tem é que o recurso, neste ponto, merece ser acolhido para o fim de ensejar a desclassificação da proposta da Recorrida nos Lotes 02 e 05 bem como a sua inabilitação.

Da alegação de que a Recorrida descumpriu as exigências de qualificação técnica.

Alega a Recorrente que o atestado de capacidade técnica apresentado pela Recorrida não comprova a execução de serviço equivalente ou superior ao objeto licitado, como determina o item 8.6.1 do edital, pois inexiste qualquer menção à blindagem, não há correspondência quanto à potência exigida e tampouco se verifica similaridade técnica ou operacional nas manutenções previstas.

Conforme a sistemática da Lei nº 14.133/2021, a Administração, na fase de habilitação, deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de



aféir o conhecimento, experiência, aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato.

Dando cumprimento à Lei de Licitações, o edital do Pregão Eletrônico exigiu dos licitantes a comprovação de aptidão para execução de serviço equivalente ou superior com o objeto da licitação, mediante a apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado. Veja-se:

8.6.1. Comprovação de aptidão para execução de serviço equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Da literalidade da regra editalícia, percebe-se que o Edital, em seu subitem 8.6.1, primeira parte, exigiu a comprovação de aptidão para execução de fornecimento equivalente ou superior com o objeto da contratação. Nesse sentido, fica claro que o edital estabeleceu que a comprovação deveria recair sobre objeto semelhante ao licitado e não exatamente igual.

Nenhuma dúvida reside quanto ao fato de que o atestado de capacidade técnica carreado aos presentes autos pela Recorrida comprova, em princípio, a qualificação técnica exigida na primeira parte do subitem 8.6.1 do Edital, haja vista que o referido atestado demonstra a execução de serviços de locação de veículos.

Com efeito, a exigência de atestado de capacidade técnica não se presta a demonstrar que a empresa recorrida já executou exatamente o mesmo item licitado, com todas as suas especificações, mas a comprovar a qualificação técnico-operacional da licitante, o que não exige identidade plena entre o objeto do atestado e o objeto da licitação, bastando a existência de compatibilidade. Nessa assentada, o atestado de capacidade técnica, revela-se, em tese, compatível com a execução dos serviços licitados.

Ocorre que a insurgência levantada pela Recorrente quanto ao Contrato nº 01.08.24.01 firmado entre a AT LOCAÇÃO LTDA/Recorrida e a empresa A.K. CONSTRUTORA E LOCAÇÕES LTDA, e à Nota Fiscal Eletrônica nº 0000000031, emitida na data de 29/09/2025, estende a controvérsia para o cumprimento dos requisitos de qualificação técnica, tendo em vista que os documentos carreados aos autos serviram, igualmente, à pretensão da Recorrida em comprovar o atendimento do disposto no item 8.6.1. do Edital;

Neste sentido, não se pode olvidar que o Contrato nº 01.08.24.01, que embasou a emissão do atestado de capacidade técnica, apresenta contundentes indícios de vícios quanto à sua veracidade e/ou execução. Neste sentido, dada a máxima de que o acessório segue o principal, tanto o contrato quanto o atestado que dele se originou estão eivados de vícios instransponíveis.



Assim, os documentos apresentados pela Recorrida, na fase de habilitação, para fins de demonstração de sua qualificação técnica não se prestam à demonstração dos requisitos habilitatórios exigidos no certame.

Da alegação de que a Recorrida apresentou documentos sem firma reconhecida.

Inicialmente cabe registrar que o Edital não exige a apresentação de reconhecimento de firma nas propostas e anexos e nos documentos de habilitação.

Sabe-se que o Edital que obriga a todos os licitantes obriga também a Administração que o editou, a qual não pode desviar-se de seu cumprimento, uma vez que tal atuação não comporta qualquer espécie de discricionariedade, pois é, de todo, atividade vinculada do Poder Público, em nome do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, citado por José dos Santos Carvalho Filho, o “*editor traduz uma verdadeira lei porque subordina administradores e administrados às regras que estabelece. Para a Administração, desse modo, o edital é ato vinculado e não pode ser desrespeitado por seus agentes*”.¹

Tal preceito decorre da própria disposição legal que estabelece no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, a vinculação ao edital, ao qual a Administração se acha estritamente adstrita. O mesmo dispositivo legal preconiza o princípio do julgamento objetivo que impõem à Administração o dever de julgamento em estrita conformidade com os critérios objetivamente definidos no ato de convocação, como forma de assegurar a segurança jurídica, nos processos de contratação pública.

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Desta forma, no julgamento da fase de habilitação e de propostas, a administração deve cumprir o princípio da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da legalidade, não podendo utilizar-se de outros critérios de julgamento que não aqueles previamente fixados no edital da licitação.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. “Manual de Direito Administrativo”, 14ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 226.



A doutrina brasileira possui firme posicionamento no sentido de que, em face do princípio da vinculação ao edital, a administração deve decidir em face das regras estabelecidas no instrumento convocatório, nada podendo decidir além de suas próprias regras. Neste sentido, ensina HELY LOPES MEIRELLES: "a Administração não pode tomar conhecimento de documento ou papel não solicitado, exigir mais do que foi solicitado, considerar completa a documentação falha, nem conceder prazo para a apresentação dos faltantes, porque isso criaria desigualdade entre os licitantes, invalidando o procedimento licitatório."²

Da mesma forma posiciona-se Joel Menezes de Niebuhr:

"Sob essa luz, publicado o edital, a Administração e os licitantes estão vinculados a ele, não podem se apartar dos seus termos. A discricionariedade administrativa que dá a tônica da etapa preparatória se dissipa e dá lugar à vinculação. À Administração não é permitido fazer exigências não previstas no edital nem deixar de exigir aquilo que fora prescrito nele. Os licitantes, por sua vez, devem cumprir os termos estabelecidos no edital. Eis o princípio da vinculação ao edital, que corresponde a uma das ideias mais básicas sobre licitação pública."³

Sobre a matéria, tomam-se emprestados os escólios doutrinários de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

"A vinculação ao instrumento convocatório faz do edital a lei interna de cada licitação, impondo-se a observância de suas regras à Administração Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, nada podendo ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições."⁴

Dada a pertinência do julgado com a presente questão, trago à colação as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

"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**. 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."⁵

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INOBSEVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. ALTERAÇÃO DO EDITAL NO CURSO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EM DESOBEDIÊNCIA AOS DITAMES DA

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 29 ed., São Paulo, 2004, pág. 285.

3 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5 ed. 1^a reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, p. 670.

4 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Preços e Pregão, ed. Fórum, pág. 63.

5 STJ, MS nº 5.597/DF, 1^a S., Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998.



LEI. CORREÇÃO POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA. O princípio da vinculação ao "instrumento convocatório" norteia a atividade do Administrador, no procedimento licitatório, que constitui ato administrativo formal e se erige em freios e contrapesos aos poderes da autoridade julgadora.”⁶

"No processo licitatório a comissão está subordinada ao princípio de que os seus julgamentos são de natureza objetiva, vinculados aos documentos apresentados pelos licitantes e subordinados a critérios de rigorosa imparcialidade. Não há como se prestigiar, em um regime democrático, solução administrativa que acena para imposição da vontade pessoal do agente público e que se apresenta como desvirtuadora dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da transparência e da verdade.”⁷

"Julgamento das propostas está estritamente vinculado a critérios e fatores estabelecidos no ato convocatório. Deve ser objetivo e realizado em conformidade com as normas e os princípios estabelecidos na Lei de Licitações, a fim de garantir transparência aos atos processuais." (Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU - 4ª edição, revista, atualizada e ampliada, pág. 482)

Nessa senda, não existe discricionariedade para se acolher outra regra que não aquela disposta na lei do certame, tendo em vista que a verificação da conformidade dos documentos exigidos na licitação deve se efetivar em consonância com os critérios estabelecidos no edital.

Pelo exposto e em especial atenção aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, consagrados no art. 5º da Lei de Licitações, o entendimento que se tem é que, neste ponto, não assiste razão à Recorrente.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Pregoeira informa à autoridade superior que o recurso interposto deve ser conhecido, para, no mérito, ser julgado **PARCIALMENTE PROCEDENTE**.

Pacatuba/CE, 28 de novembro de 2025.

Paula de V. M. Cardoso
PAULA DE VASCONCELOS MONTE CARDOSO
Pregoeira

⁶ STJ – 1ª Seção – MS nº 9758/DF – Rel. Min. Denórcio Reinaldo – j. 09.09.98 – ac. un. – DJU da 09.09.98, p. 6.

⁷ STJ – MS – 6287 – DF – vinculação – Relator: Ministro José Delgado. Julgamento: 14/11/1997. Publicação: DO 06.06.1998 p. 4.