ÀO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO E EQUIPE TÉCNICA DA FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ – UNIFAP

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 90003/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 23125.017223/2025-61

A empresa **A I PASTANA LTDA, CNPJ nº 31.253.357/0001-05**, vem, com fundamento no art. 165, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e nas disposições do instrumento convocatório, apresentar, tempestivamente, suas

CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO

em face do recurso interposto pela empresa VALLE SERVIÇOS LTDA, visando à manutenção integral da decisão que declarou sua inabilitação no Pregão Eletrônico SRP nº 90003/2026.

O presente recurso administrativo decorre da decisão que, com fundamento em parecer técnico emitido pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura da Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, concluiu pelo não atendimento, pela empresa recorrente, dos requisitos de qualificação técnica exigidos no Edital e no Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP nº 90003/2026, cujo objeto consiste no registro de preços para contratação de serviços comuns de engenharia em áreas verdes e adjacentes, com fornecimento de mão de obra, equipamentos, ferramentas e insumos, conforme as especificações constantes do instrumento convocatório.

I – DA SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA E DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO RECURSAL

O presente recurso administrativo foi interposto pela empresa **VALLE SERVIÇOS LTDA** em face da decisão que concluiu por sua inabilitação no Pregão Eletrônico SRP nº 90003/2026, após análise técnica promovida pela **Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura da Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP**, responsável pela verificação da documentação relativa à qualificação técnica exigida no Edital e no Termo de Referência.

Conforme consta dos autos, a decisão administrativa não decorreu de avaliação subjetiva, tampouco de interpretação discricionária dos documentos apresentados pela recorrente. Ao contrário, resultou de parecer técnico especializado, elaborado por unidade administrativa competente, que procedeu ao confronto entre a documentação apresentada na fase de

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

habilitação e as exigências previamente estabelecidas no instrumento convocatório.

Inconformada, a recorrente pretende a reforma da decisão administrativa, sustentando, em síntese:

a) que teria sido exigida documentação não prevista no Edital, especialmente Certidão de Acervo Operacional (CAO) ou Certidão de Acervo Técnico Operacional (CAT-O);

b) que a documentação apresentada seria suficiente para comprovação da qualificação técnico-operacional e técnico-profissional;

c) que a Administração deveria ter realizado diligência para admitir documentação complementar;

d) que o novo Atestado de Capacidade Técnica emitido pela própria UNIFAP, acompanhado de Ordem de Serviço e laudo técnico particular, afastaria os fundamentos que motivaram sua inabilitação; e

e) que a decisão recorrida teria adotado interpretação incompatível com a Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Todavia, as razões recursais não demonstram qualquer ilegalidade na decisão administrativa.

Na realidade, a recorrente busca substituir a análise técnica realizada pela Assessoria Especial por interpretação própria acerca da documentação apresentada, deixando de enfrentar, de forma objetiva, diversos fundamentos constantes do parecer técnico que embasou a decisão de inabilitação.

Cumpre destacar, desde logo, que a controvérsia não deve ser analisada isoladamente a partir dos documentos apresentados apenas em sede recursal.

A autoridade julgadora deverá apreciar o conjunto probatório constante dos autos, considerando, entre outros elementos:

- o Edital e seus anexos;
- o Estudo Técnico Preliminar;
- o Termo de Referência;
- o parecer técnico da Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura;

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

- a documentação originalmente apresentada pela recorrente na fase de habilitação;
- o Contrato nº 23/2022 e seus respectivos termos aditivos;
- os documentos apresentados posteriormente em sede recursal.

Somente mediante essa análise integrada será possível verificar se a empresa recorrente efetivamente comprovou o atendimento às exigências de qualificação técnica previstas no instrumento convocatório ou se, ao contrário, a decisão administrativa deve ser integralmente mantida.

É importante registrar, ainda, que o presente julgamento não se destina à rediscussão do planejamento da contratação nem das exigências estabelecidas no Edital.

O Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e o próprio Edital definiram previamente a natureza do objeto, as parcelas de maior relevância, os requisitos de qualificação técnica e a forma de sua comprovação, observando o planejamento administrativo realizado antes da abertura da licitação.

Dessa forma, o objeto destas contrarrazões restringe-se à demonstração de que a decisão recorrida observou rigorosamente as regras do instrumento convocatório, a Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência aplicável, inexistindo fundamento jurídico ou técnico apto a justificar sua reforma.

II – DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO PARECER TÉCNICO E DA IMPOSSIBILIDADE DE SUA DESCONSTITUIÇÃO POR MERA DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA

A irresignação da recorrente parte de uma premissa que não encontra amparo nos autos do procedimento licitatório.

Isso porque a decisão que culminou em sua inabilitação não decorreu de juízo discricionário ou de avaliação subjetiva do Pregoeiro, mas sim de criteriosa análise promovida pela **Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura da Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP,** unidade técnica dotada de competência para examinar a documentação relativa à qualificação técnica exigida no certame.

O parecer técnico elaborado pela referida Assessoria examinou os documentos apresentados pela recorrente à luz das exigências previamente estabelecidas no Edital, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, concluindo, de forma motivada, que a documentação

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

apresentada não demonstrava o atendimento integral dos requisitos de qualificação técnica exigidos para a execução do objeto licitado.

Importa destacar que a atuação da Assessoria Especial insere-se no exercício regular da competência técnica atribuída pela Administração Pública para subsidiar a tomada de decisão em matéria de natureza especializada.

Nessas hipóteses, a atuação da autoridade administrativa encontra respaldo em manifestação técnica elaborada por órgão competente, razão pela qual eventual reforma da decisão exige demonstração objetiva de erro material, equívoco técnico ou manifesta incompatibilidade entre as conclusões adotadas e os documentos constantes dos autos.

Não basta, portanto, que a recorrente apresente interpretação diversa da adotada pela unidade técnica.

É indispensável demonstrar, de forma inequívoca, que o parecer incorreu em erro de fato ou de direito capaz de comprometer a legalidade da decisão administrativa.

Todavia, essa demonstração não foi produzida.

Ao longo de todo o recurso administrativo observa-se que a recorrente procura reinterpretar os documentos por ela apresentados, defendendo compreensão diversa acerca da suficiência dos atestados, da CAT, do RRT, da necessidade de diligência e da documentação posteriormente apresentada.

Entretanto, não identifica qualquer erro objetivo na análise realizada pela Assessoria Especial, limitando-se a sustentar que a Administração deveria ter adotado conclusão diversa da efetivamente alcançada.

Essa circunstância revela que o recurso não evidencia ilegalidade na decisão administrativa, mas apenas inconformismo com o resultado da avaliação técnica.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme ao reconhecer que a Administração possui competência para avaliar a suficiência da documentação de qualificação técnica apresentada pelos licitantes, desde que observados os critérios objetivos previstos no instrumento convocatório.

O TCU também tem reiteradamente decidido que a revisão de avaliações técnicas demanda demonstração concreta de erro ou ilegalidade, não sendo

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

suficiente a mera discordância do particular quanto às conclusões alcançadas pelo corpo técnico da Administração.

> "A Administração deve examinar a compatibilidade entre os atestados apresentados e o objeto licitado, verificando se a documentação demonstra capacidade suficiente para execução das parcelas de maior relevância e valor significativo." ***Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário – TCU***

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União reconhece que o julgamento da habilitação deve prestigiar a motivação técnica produzida pelos órgãos especializados, desde que pautada em critérios previamente estabelecidos no edital, vedando-se sua substituição por avaliações subjetivas ou interpretações dissociadas do conjunto probatório.

Assim, a mera apresentação de entendimento diverso pela recorrente não possui aptidão para afastar a presunção de legitimidade que reveste o parecer técnico emitido pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura, sobretudo porque referido parecer foi elaborado com fundamento na documentação efetivamente apresentada durante a fase de habilitação e nas exigências previamente estabelecidas no Edital e em seus anexos.

Registre-se, por fim, que o recurso administrativo deve ser apreciado à luz do princípio da motivação dos atos administrativos.

Se a decisão recorrida encontra-se fundamentada em parecer técnico regularmente emitido por unidade competente, sua desconstituição exige motivação igualmente consistente, baseada em elementos objetivos capazes de demonstrar o desacerto da análise realizada.

No presente caso, entretanto, a recorrente não demonstrou erro técnico, erro material ou afronta objetiva ao instrumento convocatório, limitando-se a apresentar interpretação alternativa acerca dos documentos que instruiu com seu pedido de habilitação.

Por essas razões, impõe-se prestigiar a conclusão alcançada pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura, preservando-se a segurança jurídica do procedimento licitatório, a vinculação ao instrumento convocatório, a isonomia entre os licitantes e o julgamento objetivo, princípios que regem as contratações públicas e orientam a atuação da Administração.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

III – DA VINCULAÇÃO AO EDITAL, AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E AO TERMO DE REFERÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE AFASTAR EXIGÊNCIAS DEFINIDAS NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A recorrente procura sustentar, em diversos trechos de suas razões recursais, que a Administração teria exigido documentação não prevista no instrumento convocatório ou adotado critérios de julgamento incompatíveis com a Lei nº 14.133/2021.

Todavia, essa alegação não resiste ao exame do conjunto documental que estruturou o presente procedimento licitatório.

A análise do Edital, do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) demonstra que as exigências relativas à qualificação técnica não surgiram durante a fase de habilitação, tampouco foram criadas posteriormente pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura.

Ao contrário, tais exigências foram concebidas ainda na fase de planejamento da contratação, observando critérios técnicos, estudos preliminares e avaliação da complexidade do objeto, em estrita observância aos arts. 18 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Com efeito, o próprio Edital define expressamente o objeto da contratação como:

"Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços comuns de engenharia em áreas verdes e adjacentes..."

O Termo de Referência repete essa classificação e registra expressamente que:

"Os serviços objeto desta contratação são caracterizados como serviços comuns de engenharia."

Não bastasse isso, o Estudo Técnico Preliminar evidencia que a Administração realizou prévia avaliação técnica acerca da natureza do objeto, da necessidade da contratação e dos requisitos mínimos indispensáveis para sua adequada execução, concluindo que os serviços demandariam qualificação técnica compatível com sua complexidade.

Destaca-se, ainda, que o próprio ETP registra consulta técnica realizada junto ao **Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Amapá – CREA/AP**,

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

oportunidade em que foram indicadas as exigências de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional consideradas necessárias à adequada execução do objeto licitado.

Esse aspecto possui especial relevância. Demonstra-se, assim, que as exigências de qualificação técnica não decorreram de interpretação isolada da Assessoria Especial durante a fase de habilitação.

Ao contrário, constituíram consequência lógica do planejamento administrativo realizado antes mesmo da publicação do Edital, encontrando respaldo em estudos técnicos e na avaliação dos riscos inerentes à contratação.

Também merece destaque o fato de que o próprio Termo de Referência descreve um objeto significativamente mais amplo do que simples atividades de limpeza ou jardinagem, abrangendo, dentre outros serviços:

- manutenção de áreas verdes;
- roçagem;
- poda;
- jardinagem;
- limpeza de vias;
- limpeza e desobstrução de dispositivos de drenagem;
- manejo e destinação de resíduos;
- fornecimento de mão de obra especializada;
- equipamentos, ferramentas e insumos necessários à execução contratual.

Esse conjunto de atividades evidencia que a Administração buscou contratar empresa apta a executar um complexo integrado de serviços, razão pela qual a aferição da qualificação técnica não poderia limitar-se à comprovação isolada de atividades individualizadas, mas deveria considerar a compatibilidade da experiência apresentada com o conjunto das parcelas relevantes do objeto licitado.

Nesse contexto, não procede a alegação da recorrente de que a Administração teria inovado durante a fase de habilitação.

A Assessoria Especial limitou-se a verificar se a documentação apresentada atendia às exigências previamente estabelecidas pelo Edital e por seus anexos, cumprindo exatamente a função que lhe foi atribuída pela Administração.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica ao afirmar que o edital constitui a lei interna da licitação, vinculando tanto os licitantes quanto a própria Administração.

Nesse sentido:

A vinculação ao instrumento convocatório constitui garantia da isonomia entre os licitantes e do julgamento objetivo, sendo vedado à Administração afastar ou relativizar critérios previamente estabelecidos no edital. ***TCU – Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário.***

No mesmo sentido:

A Administração não pode dispensar exigências previstas no edital nem criar critérios distintos daqueles previamente estabelecidos, sob pena de violação aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. ***TCU – Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário.***

Desse modo, eventual acolhimento da tese sustentada pela recorrente implicaria admitir que as exigências técnicas cuidadosamente estabelecidas durante o planejamento da contratação pudessem ser afastadas na fase recursal mediante interpretação unilateral do licitante.

Tal conclusão afrontaria diretamente a Lei nº 14.133/2021, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a consolidada jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Por essa razão, deve ser rejeitada a alegação de que a Administração teria criado requisitos novos ou inovado na fase de habilitação, uma vez que a documentação constante dos autos demonstra precisamente o contrário: as exigências impugnadas decorrem do planejamento da contratação, foram incorporadas ao Edital e ao Termo de Referência e aplicadas de forma uniforme a todos os participantes do certame.

IV – DA IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DAS REGRAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO EM SEDE RECURSAL

Uma das principais linhas argumentativas desenvolvidas pela recorrente consiste em sustentar que determinadas exigências relativas à qualificação técnica não encontrariam respaldo na Lei nº 14.133/2021 ou seriam incompatíveis com a regulamentação aplicável ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Com fundamento nessa premissa, procura demonstrar que a Administração teria adotado critérios de habilitação supostamente incompatíveis com o ordenamento jurídico.

Entretanto, tal argumentação parte de pressuposto juridicamente equivocado. Isso porque o presente recurso administrativo possui objeto claramente delimitado.

Discute-se, nesta fase procedimental, a **legalidade da decisão de habilitação**, e não a legalidade das cláusulas do instrumento convocatório.

O Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90003/2026 foi regularmente publicado, acompanhado do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e dos demais documentos que estruturaram a contratação, permitindo a todos os interessados pleno conhecimento das regras do certame antes da apresentação das propostas.

A recorrente participou normalmente da licitação, apresentou proposta, apresentou documentação de habilitação e somente após a conclusão desfavorável da análise técnica passou a sustentar que determinadas exigências constantes do planejamento da contratação seriam inadequadas ou juridicamente indevidas.

Tal postura não merece acolhimento.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe que tanto a Administração quanto os licitantes observem rigorosamente as regras previamente estabelecidas para o certame.

Não é juridicamente admissível que, encerrada a fase de habilitação, o licitante pretenda reinterpretar ou afastar exigências previamente conhecidas apenas porque o resultado da análise documental lhe foi desfavorável.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que o edital constitui a lei interna da licitação, vinculando igualmente Administração e particulares.

Nesse sentido:

O edital é a lei interna da licitação, vinculando tanto a Administração quanto os licitantes, não sendo admissível o afastamento de suas disposições durante o curso do certame. ***TCU – Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário.***

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Da mesma forma, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também reconhece que o licitante não pode aceitar as regras do edital durante a disputa e somente impugná-las após resultado que lhe seja desfavorável, em afronta aos princípios da boa-fé objetiva, da segurança jurídica e da preclusão administrativa.

No caso concreto, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar, elaborado antes da publicação do edital, justificou expressamente a necessidade de exigência de qualificação técnica compatível com a complexidade do objeto, inclusive registrando consulta técnica realizada junto ao CREA/AP.

Da mesma forma, o Termo de Referência classificou expressamente o objeto como serviço comum de engenharia, estabelecendo os requisitos mínimos de habilitação técnica e as parcelas consideradas relevantes para fins de comprovação da capacidade operacional e profissional.

O próprio Edital reproduziu essas exigências, tornando-as obrigatórias para todos os licitantes interessados na contratação.

Desse modo, eventual discordância quanto à natureza do objeto, à classificação dos serviços como comuns de engenharia ou às exigências de qualificação técnica deveria ter sido apresentada nos momentos processuais adequados, mediante impugnação ao edital ou outro meio previsto na legislação.

Não é juridicamente possível transformar o recurso de habilitação em instrumento destinado à revisão do planejamento da contratação regularmente aprovado pela Administração.

Nesse contexto, verifica-se que diversos argumentos desenvolvidos pela recorrente procuram, em realidade, rediscutir escolhas administrativas já consolidadas no planejamento da contratação, desviando o foco da questão efetivamente submetida ao julgamento.

O objeto do presente recurso não consiste em redefinir o conteúdo do Edital.

O que se examina é se a documentação apresentada pela recorrente atendeu, ou não, às exigências previamente estabelecidas para todos os participantes.

Sob essa perspectiva, mostra-se irrelevante a tentativa de reabrir discussão acerca da conveniência das exigências constantes do instrumento

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

convocatório, uma vez que tais regras já integravam o certame quando da participação da recorrente e vincularam igualmente todos os licitantes.

Por conseguinte, a autoridade julgadora deve restringir sua análise à verificação da conformidade da documentação apresentada com os requisitos previamente estabelecidos no Edital, afastando alegações que busquem, de forma indireta, promover verdadeira revisão do instrumento convocatório em momento processual inadequado.

V – DA CORREÇÃO DA ANÁLISE DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E DA REGULARIDADE DO PARECER TÉCNICO

Superadas as questões preliminares, passa-se ao exame do primeiro fundamento material do recurso administrativo, consistente na alegação de que a decisão recorrida teria exigido documentação não prevista no Edital e desconsiderado a suficiência dos documentos apresentados para comprovação da qualificação técnico-operacional.

Todavia, a tese recursal não se sustenta quando confrontada com o conjunto probatório constante dos autos.

Inicialmente, cumpre registrar que a qualificação técnico-operacional não se destina à simples conferência formal da existência de atestados ou certidões.

Sua finalidade é permitir que a Administração verifique, de forma objetiva, se a empresa licitante demonstrou possuir experiência anterior compatível com a execução das parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado, conforme previamente estabelecido no instrumento convocatório.

No presente certame, o próprio Termo de Referência definiu, de forma detalhada, a natureza dos serviços a serem executados, contemplando um conjunto integrado de atividades relacionadas à manutenção de áreas verdes e adjacentes, manejo e destinação de resíduos, limpeza de dispositivos de drenagem, fornecimento de mão de obra especializada, equipamentos, ferramentas e demais insumos necessários à execução contratual.

Em razão dessa complexidade, competia à Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura verificar se a documentação apresentada pela recorrente demonstrava experiência compatível com o objeto licitado.

Foi exatamente o que ocorreu.

O parecer técnico não se limitou à verificação da existência de documentos.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Procedeu ao exame de seu conteúdo, confrontando-o com as exigências constantes do Edital e do Termo de Referência, concluindo, motivadamente, que a documentação apresentada na fase de habilitação não evidenciava, de forma suficiente, o atendimento integral das exigências de qualificação técnica estabelecidas para o certame.

Importante observar que, na fase de habilitação, a recorrente apresentou:

- Atestado de Capacidade Técnica referente ao Contrato nº 23/2022;
- Certidão de Acervo Técnico – CAT nº 1126447;
- Registro de Responsabilidade Técnica – RRT extemporâneo vinculado ao referido contrato.

Entretanto, a própria documentação originalmente apresentada evidencia que o atestado então utilizado limitava-se à certificação de sete grupos de serviços, consistentes em:

- serviço de roçagem com remoção de resíduos;
- jardinagem;
- manutenção e limpeza de piscinas;
- manutenção de espelho d'água;
- manutenção de campo de futebol;
- ajudante de serviços gerais;
- varrição e limpeza de vias de acesso e estacionamentos com remoção de resíduos.

De igual modo, a Certidão de Acervo Técnico e o respectivo RRT descrevem atividades relacionadas à execução de serviços de paisagismo, manutenção de jardins, recuperação paisagística e áreas de uso comum, sem referência expressa às demais atividades posteriormente invocadas pela recorrente em sede recursal.

Essa constatação demonstra que a Assessoria Especial realizou sua análise com base no conjunto documental efetivamente existente à época da habilitação, não sendo possível afirmar que tenha ignorado documentos ou deixado de apreciar elementos então constantes dos autos.

Ao contrário. O parecer técnico refletiu precisamente o conteúdo da documentação apresentada pela própria recorrente naquele momento procedimental.

Somente após a publicação da decisão de inabilitação é que passaram a integrar o recurso administrativo novos elementos probatórios, dentre eles novo

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Atestado de Capacidade Técnica, Ordem de Serviço nº 002/2022, laudo técnico elaborado por empresa privada e documentação complementar destinada a reforçar a demonstração da execução de determinadas atividades específicas.

Esse aspecto assume especial relevância. Isso porque a legalidade da decisão administrativa deve ser apreciada considerando o conjunto documental submetido à análise da Assessoria Especial no momento da habilitação.

Não se pode atribuir erro técnico ao parecer por não ter considerado documentos que somente foram produzidos ou apresentados posteriormente.

Sob esse enfoque, não procede a alegação da recorrente de que a decisão administrativa teria desconsiderado provas constantes dos autos.

As provas então existentes foram efetivamente analisadas.

O que ocorreu foi que, diante das conclusões da Assessoria Especial, a recorrente buscou complementar sua demonstração técnica mediante documentação superveniente, matéria que será examinada em capítulo próprio, à luz dos limites jurídicos da diligência e da complementação documental previstos na Lei nº 14.133/2021.

Por fim, importa registrar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a Administração não está vinculada à mera existência formal de atestados de capacidade técnica, competindo-lhe avaliar sua efetiva compatibilidade com o objeto licitado e com as parcelas consideradas relevantes para a contratação.

Nesse sentido:

A comprovação da capacidade técnico-operacional deve guardar correspondência com as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado, competindo à Administração avaliar a suficiência dos atestados apresentados. - ***TCU – Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário.***

Assim, ao proceder ao exame técnico da documentação originalmente apresentada e concluir, de forma fundamentada, pela insuficiência da comprovação da qualificação técnico-operacional, a Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura atuou em estrita observância ao Edital, ao Termo de Referência e à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, inexistindo qualquer ilegalidade apta a justificar a reforma da decisão recorrida.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

VI – DO DESCUMPRIMENTO DO ITEM 13 DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA

Além das questões relacionadas à qualificação técnica, verifica-se que o recurso administrativo igualmente não afasta outro fundamento relevante da decisão recorrida, consistente no não atendimento ao item 13 do Termo de Referência.

Referido dispositivo estabeleceu exigência documental relacionada às atividades de transporte e destinação de resíduos decorrentes da execução contratual, em razão da própria natureza do objeto licitado, que compreende serviços de manejo, remoção, transporte e destinação ambientalmente adequada dos resíduos produzidos durante a execução dos serviços.

Em suas razões recursais, a recorrente sustenta, em síntese, que a documentação exigida não poderia ser apresentada porque o órgão municipal anteriormente responsável por sua emissão teria sido extinto em razão de reorganização administrativa.

Todavia, a alegação apresentada pela recorrente, por si só, não é suficiente para afastar requisito expressamente previsto no instrumento convocatório, especialmente porque não veio acompanhada de documentação oficial apta a demonstrar que a exigência prevista no item 13 do Termo de Referência se tornou juridicamente inexigível ou materialmente impossível de ser cumprida.

A simples afirmação de que houve alteração na estrutura administrativa municipal não conduz, por si só, à conclusão de que o cadastro deixou de existir ou que sua emissão se tornou inviável.

Ainda que se admita a ocorrência de alterações na estrutura administrativa municipal, tal circunstância, por si só, não conduz automaticamente à conclusão de que o cadastro deixou de existir ou que sua emissão tenha sido definitivamente inviabilizada. Para que essa tese pudesse ser acolhida, seria indispensável a apresentação de documento oficial emitido pelo órgão competente que atestasse, de forma inequívoca, a impossibilidade de atendimento da exigência editalícia.

Para afastar requisito expressamente previsto no instrumento convocatório seria indispensável demonstração objetiva da impossibilidade de cumprimento da exigência, circunstância que não se verifica no presente caso.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Também não há nos autos demonstração de que a recorrente tenha buscado obter o documento perante o órgão atualmente competente, que tenha formulado requerimento administrativo posteriormente indeferido ou que tenha recebido manifestação oficial informando a impossibilidade de emissão do cadastro. Assim, a alegação permanece desacompanhada de suporte probatório suficiente para afastar requisito regularmente estabelecido no Termo de Referência.

Também não há nos autos qualquer ato normativo, manifestação oficial do Município de Macapá ou documento expedido pelo órgão competente que comprove a extinção definitiva do cadastro ou a impossibilidade de sua emissão.

Dessa forma, a justificativa apresentada pela recorrente permanece desacompanhada de suporte probatório suficiente para afastar requisito expressamente previsto no Termo de Referência.

Importante destacar que não se discute a conveniência da exigência.

O que se examina é o seu cumprimento.

Enquanto permanecer válida a previsão editalícia, compete aos licitantes demonstrar o atendimento das condições estabelecidas ou, caso entendam existir impossibilidade jurídica superveniente, apresentar prova inequívoca dessa circunstância, o que não ocorreu.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que a Administração e os licitantes encontram-se vinculados às regras do instrumento convocatório, sendo vedada a dispensa de requisitos editalícios sem motivação idônea e devidamente comprovada.

Admitir que um único licitante seja dispensado do cumprimento de requisito expressamente previsto no instrumento convocatório apenas com base em alegação não comprovada implicaria conferir tratamento diferenciado em relação aos demais participantes do certame, em afronta aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, amplamente reconhecidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Assim, não tendo a recorrente demonstrado, mediante documentação oficial, a efetiva impossibilidade de atendimento da exigência constante do item 13 do Termo de Referência, não há fundamento suficiente para afastar a conclusão administrativa quanto ao descumprimento desse requisito.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

VII – DA DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA NA FASE DE HABILITAÇÃO E DA DOCUMENTAÇÃO SUPERVENIENTE APRESENTADA APENAS EM SEDE RECURSAL

A recorrente procura demonstrar, ao longo de suas razões recursais, que sempre possuiu capacidade técnica compatível com o objeto da presente licitação e que a documentação por ela apresentada seria suficiente para comprovação do atendimento às exigências editalícias.

Entretanto, a análise cronológica dos documentos constantes dos autos revela situação diversa.

Para adequada compreensão da controvérsia, faz-se necessário distinguir os documentos efetivamente apresentados durante a fase de habilitação daqueles que somente passaram a integrar os autos após a publicação da decisão que concluiu por sua inabilitação.

Essa distinção possui especial relevância, pois a legalidade da decisão administrativa deve ser aferida à luz do conjunto documental submetido à apreciação da Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura no momento da análise da habilitação.

Conforme consta dos autos, a recorrente apresentou inicialmente:

- Certidão de Acervo Técnico – CAT nº 1126447;
- Registro de Responsabilidade Técnica – RRT SI17034147I00CT001, registrado na modalidade extemporânea;
- Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Fundação Universidade Federal do Amapá referente ao Contrato nº 23/2022.

Referido atestado certificava, objetivamente, a execução dos seguintes serviços:

I – serviço de roçagem com remoção de resíduos;

II – serviço de jardinagem;

III – manutenção e limpeza de duas piscinas;

IV – manutenção e limpeza de espelho d'água;

V – manutenção do gramado de campo de futebol;

VI – ajudante de serviços gerais;

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

VII – varrição e limpeza de vias de acesso e estacionamentos com remoção de resíduos.

Também a Certidão de Acervo Técnico e o Registro de Responsabilidade Técnica guardavam correspondência com esse conjunto de atividades, descrevendo execução de serviços de paisagismo, manutenção de jardins, recuperação paisagística e áreas de uso comum.

Foi exatamente sobre esse conjunto documental que incidiu a análise da Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura, culminando na emissão do parecer técnico que fundamentou a decisão administrativa de inabilitação.

Todavia, após a publicação da decisão recorrida, a recorrente instruiu seu recurso administrativo com documentos que não integravam originalmente a documentação submetida à análise técnica, dentre os quais destacam-se:

- novo Atestado de Capacidade Técnica emitido pela UNIFAP;
- Ordem de Serviço nº 002/2022;
- Laudo Técnico elaborado por empresa privada;
- registros fotográficos e demais documentos complementares.

Observa-se, ainda, que o novo Atestado de Capacidade Técnica passou a consignar expressamente atividades que não constavam do documento originalmente apresentado na fase de habilitação, incluindo referências à limpeza de canaletas, desobstrução de bocas de lobo (bueiros), bem como à coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos em quantitativos específicos.

Trata-se, portanto, de circunstância objetiva e documental.

Não se afirma, em momento algum, que tais documentos sejam inválidos ou que não possam ser objeto de apreciação pela Administração.

A questão jurídica submetida à autoridade julgadora é diversa.

Consiste em verificar se a documentação superveniente possui natureza meramente esclarecedora de situação já plenamente demonstrada na fase de habilitação ou se, ao contrário, representa ampliação substancial do conjunto probatório originalmente apresentado para suprir aspectos que motivaram a conclusão da Assessoria Especial.

Essa distinção é de extrema importância.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Isso porque a análise técnica realizada pela Administração não pode ser considerada equivocada por não ter apreciado documentos que simplesmente não integravam o conjunto documental existente quando da emissão do parecer.

Em outras palavras, a regularidade do parecer deve ser aferida considerando-se os elementos efetivamente submetidos à apreciação da unidade técnica naquele momento procedimental.

Somente após a divulgação da decisão administrativa é que a recorrente apresentou documentação complementar destinada a reforçar precisamente os aspectos considerados insuficientemente demonstrados pela Assessoria Especial.

Tal circunstância não constitui, por si só, fundamento para reforma da decisão administrativa.

Ao contrário, exige da autoridade julgadora exame criterioso acerca da natureza jurídica desses documentos, da possibilidade de sua valoração em sede recursal e dos limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 para a complementação da prova documental após o encerramento da fase de habilitação.

Esses aspectos serão enfrentados em tópico próprio, à luz da legislação aplicável e da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

VII.1 – DA DIVERGÊNCIA OBJETIVA ENTRE O CONTRATO Nº 23/2022, SEUS TERMOS ADITIVOS E O NOVO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Outro aspecto que merece especial atenção da autoridade julgadora refere-se ao conteúdo do novo Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela recorrente apenas em sede recursal.

Conforme demonstrado anteriormente, a documentação originalmente apresentada na fase de habilitação era composta pelo Atestado de Capacidade Técnica, pela Certidão de Acervo Técnico – CAT e pelo respectivo Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, documentos que guardavam plena correspondência entre si quanto às atividades certificadas.

Entretanto, o novo atestado passou a consignar atividades adicionais, dentre elas a **coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos**, bem como a **limpeza de canaletas e desobstrução de bocas de lobo (bueiros)**, fazendo referência, inclusive, à Ordem de Serviço nº 002/2022.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Ocorre que a análise do **Contrato nº 23/2022**, bem como de seus **quatro Termos Aditivos,** revela que o objeto contratual permaneceu inalterado durante toda a execução contratual.

Os aditivos limitaram-se à prorrogação de vigência e à repactuação dos valores contratuais, **sem promover qualquer alteração do objeto originalmente contratado, tampouco incluir novas parcelas de serviços correspondentes às atividades posteriormente acrescidas ao novo atestado**.

Também merece destaque que o próprio objeto contratual descreve expressamente os serviços executados, contemplando atividades como roçagem, jardinagem, manutenção de piscinas, manutenção de espelho d'água, manutenção do campo de futebol, ajudantes de serviços gerais e varrição com remoção de resíduos, **não havendo previsão expressa, no contrato ou em seus termos aditivos, das novas atividades que passaram a constar do atestado emitido posteriormente.**

Essa constatação, por si só, **não autoriza concluir pela invalidade do novo atestado,** conclusão que não compete à recorrida formular.

Todavia, constitui circunstância objetiva que **recomenda cautela na valoração da prova superveniente,** sobretudo porque as atividades acrescidas coincidem justamente com pontos que haviam sido objeto da análise técnica realizada pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura.

Tal circunstância merece criteriosa apreciação pela administração, por revelar divergência objetiva entre o conteúdo do contrato administrativo, dos termos aditivos, do primeiro atestado apresentado na habilitação e do novo atestado juntado apenas em sede recursal.

Em outras palavras, causa estranheza que atividades não descritas expressamente no contrato administrativo, não acrescidas por qualquer termo aditivo e não certificadas no atestado originalmente apresentado na fase de habilitação passem a integrar novo documento emitido apenas após a inabilitação, justamente para enfrentar os fundamentos adotados pela unidade técnica da Administração.

Diante desse contexto, mostra-se imprescindível que a autoridade julgadora examine essa documentação com especial rigor, confrontando o conteúdo do novo atestado com o contrato administrativo, seus aditivos, a documentação originalmente apresentada na habilitação e os demais elementos constantes do processo, a fim de verificar se houve mera

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

explicitação de atividades já comprovadas ou verdadeira ampliação da prova documental produzida após a fase de habilitação.

VIII – DOS LIMITES DA DILIGÊNCIA E DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA FASE RECURSAL COMO NOVA ETAPA DE HABILITAÇÃO

Grande parte da fundamentação desenvolvida pela recorrente apoia-se na tese de que a Administração Pública estaria obrigada a promover diligência para admitir a documentação complementar apresentada em sede recursal, invocando, para tanto, o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e os Acórdãos nº 1.211/2021, nº 988/2022 e nº 1.793/2021, todos do Tribunal de Contas da União.

Todavia, a interpretação conferida pela recorrente aos referidos precedentes não corresponde ao entendimento consolidado da jurisprudência administrativa.

É incontroverso que a diligência constitui importante instrumento destinado à busca da verdade material, permitindo à Administração esclarecer dúvidas, confirmar informações constantes da documentação apresentada ou sanar falhas de natureza eminentemente formal.

Entretanto, esse instituto não possui caráter ilimitado, tampouco autoriza a reabertura da fase de habilitação para possibilitar a produção de prova substancialmente diversa daquela originalmente submetida ao exame da Administração.

A própria Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar a diligência, preserva os princípios da isonomia, do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório, impedindo que um licitante obtenha, após o encerramento da fase de habilitação, oportunidade para reconstruir sua demonstração de capacidade técnica em prejuízo da igualdade de tratamento assegurada aos demais participantes.

É justamente essa a questão submetida ao presente recurso.

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a documentação apresentada originalmente pela recorrente era composta por:

- Atestado de Capacidade Técnica;
- Certidão de Acervo Técnico – CAT;
- Registro de Responsabilidade Técnica – RRT extemporâneo.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Foi sobre esse conjunto documental que incidiu a análise da Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura, culminando na emissão do parecer técnico que fundamentou a decisão de inabilitação.

Somente após a divulgação da decisão administrativa passaram a integrar os autos:

- novo Atestado de Capacidade Técnica;
- Ordem de Serviço nº 002/2022;
- Laudo Técnico elaborado por empresa privada;
- documentação complementar destinada a reforçar exatamente os pontos considerados insuficientemente comprovados pela unidade técnica.

Essa sequência cronológica não é objeto de controvérsia. Trata-se de fato documentalmente demonstrado.

Nessas circunstâncias, a questão jurídica a ser apreciada não consiste em verificar se a diligência é, em tese, admissível.

A verdadeira questão consiste em verificar se os documentos apresentados posteriormente possuem natureza meramente confirmatória de situação já plenamente demonstrada na fase de habilitação ou se representam ampliação substancial da prova originalmente produzida.

Essa distinção é essencial. O Tribunal de Contas da União, ao prestigiar o formalismo moderado, jamais afastou a necessidade de observância da isonomia entre os licitantes nem autorizou a utilização da fase recursal como oportunidade para suprimento substancial de deficiências verificadas durante a habilitação.

A diligência não se destina à criação de nova prova. Destina-se ao esclarecimento da prova já existente.

Nesse sentido, o próprio Acórdão nº 1.211/2021-Plenário, frequentemente invocado pela recorrente, deve ser interpretado em conjunto com os princípios da igualdade, da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, não podendo ser compreendido como autorização irrestrita para substituição da documentação originalmente apresentada.

Do mesmo modo, os Acórdãos nº 988/2022 e nº 1.793/2021 reafirmam a possibilidade de saneamento de falhas formais, mas não eliminam a necessidade de preservação da igualdade entre os licitantes nem autorizam

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

que documentos produzidos posteriormente alterem substancialmente o conjunto probatório submetido à análise técnica.

No presente caso, a própria evolução documental demonstra que os documentos apresentados em sede recursal passaram a contemplar justamente os aspectos que motivaram a conclusão da Assessoria Especial, circunstância que exige especial cautela da autoridade julgadora quanto aos limites jurídicos de sua valoração.

Admitir, sem qualquer restrição, que documentos produzidos ou apresentados apenas após a inabilitação substituam integralmente a documentação analisada durante a fase de habilitação significaria, na prática, conferir à recorrente nova oportunidade para reorganizar sua prova técnica após conhecer exatamente os fundamentos que motivaram sua inabilitação.

Tal solução comprometeria não apenas a isonomia entre os participantes do certame, mas também a segurança jurídica e o próprio julgamento objetivo, permitindo que a análise da habilitação deixasse de ser realizada com base na documentação originalmente apresentada para passar a depender da capacidade posterior de reconstrução da prova.

Por essas razões, requer-se que a equipe e autoridade julgadora examine a documentação superveniente com a cautela exigida pelo caso concreto, distinguindo aquilo que efetivamente representa mero esclarecimento de situação anteriormente demonstrada daquilo que configura ampliação substancial da comprovação técnica produzida apenas após a conclusão da fase de habilitação.

IX – DA NECESSIDADE DE VALORAÇÃO CRITERIOSA DA DOCUMENTAÇÃO SUPERVENIENTE APRESENTADA PELA RECORRENTE

Sem prejuízo das razões anteriormente expostas, merece especial atenção a forma como a recorrente buscou comprovar, em sede recursal, o atendimento das exigências de qualificação técnica inicialmente consideradas insuficientes pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura.

A análise cronológica e comparativa dos documentos constantes dos autos evidencia circunstâncias objetivas que recomendam especial cautela na valoração da documentação apresentada apenas após a decisão de inabilitação.

Inicialmente, verifica-se que o **Contrato nº 23/2022**, utilizado pela recorrente para comprovação de sua capacidade técnica, possui objeto claramente

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

delimitado, consistente na prestação de serviços de limpeza e conservação externa, com dedicação exclusiva de mão de obra, contemplando atividades como roçagem, jardinagem, manutenção de piscinas, manutenção de espelho d'água, manutenção de campo de futebol, ajudantes de serviços gerais e varrição com remoção de resíduos.

Ao longo de sua execução contratual foram celebrados quatro termos aditivos, os quais se limitaram à prorrogação da vigência contratual e à preservação do equilíbrio econômico-financeiro mediante repactuação, sem qualquer modificação do objeto originalmente contratado ou inclusão de novas parcelas de serviços.

Esse aspecto possui especial relevância. Isso porque o primeiro Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela recorrente durante a fase de habilitação guardava absoluta correspondência com o objeto do contrato administrativo, certificando exatamente os serviços nele descritos.

Da mesma forma, a Certidão de Acervo Técnico – CAT e o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT também descreviam atividades compatíveis com o objeto contratual então certificado, especialmente serviços de paisagismo, manutenção de jardins e áreas de uso comum.

Todavia, após a publicação da decisão que concluiu pela inabilitação da recorrente, foi apresentado novo Atestado de Capacidade Técnica, contendo descrição significativamente ampliada das atividades executadas, passando a incluir, entre outras informações:

- limpeza de canaletas;
- desobstrução de bocas de lobo (bueiros);
- coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos, inclusive com indicação de quantitativos mensais.

Ocorre que tais atividades não constavam expressamente do objeto do Contrato nº 23/2022, tampouco foram inseridas por qualquer dos quatro termos aditivos celebrados entre as partes.

Também não integravam o primeiro atestado apresentado durante a fase de habilitação. Trata-se de fato objetivo, verificável mediante simples confronto entre os documentos constantes dos autos. Não se pretende afirmar, por evidente, qualquer irregularidade na emissão do novo atestado.

Contudo, é igualmente inegável que a documentação apresentada em sede recursal passou a contemplar exatamente as atividades cuja comprovação

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

havia sido considerada insuficiente pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura.

Tal circunstância, por si só, recomenda que a autoridade julgadora examine essa documentação com especial rigor, confrontando seu conteúdo não apenas com o parecer técnico recorrido, mas também com:

- o contrato administrativo originário;
- os respectivos termos aditivos;
- o primeiro atestado apresentado na habilitação;
- a CAT;
- o RRT;
- e os demais documentos integrantes do processo administrativo.

Também merece registro que a Ordem de Serviço nº 002/2022, apresentada apenas em sede recursal como fundamento para justificar parte das novas atividades certificadas, deverá ser analisada em conjunto com os demais elementos constantes do processo administrativo originário, a fim de que seja verificada sua efetiva inserção na dinâmica contratual e sua correspondência com os documentos oficiais produzidos durante a execução do contrato.

Da mesma forma, o Laudo Técnico elaborado por empresa privada constitui elemento opinativo produzido posteriormente, destinado a correlacionar documentos e interpretar atividades executadas, não se confundindo com documentos administrativos emitidos pela fiscalização contratual durante a execução do ajuste.

Assim, embora tais documentos possam ser apreciados pela Administração, sua análise deve ocorrer de forma integrada e criteriosa, considerando todo o histórico contratual e a sequência cronológica dos documentos produzidos, evitando que a valoração isolada de documentos supervenientes conduza à descaracterização da análise técnica regularmente realizada com base na documentação originalmente apresentada.

Diante desse contexto, conclui-se que a decisão recorrida permanece juridicamente hígida, uma vez que foi proferida com fundamento na documentação existente à época da habilitação, sendo certo que a superveniência de novos documentos exige apreciação cuidadosa, mas não conduz, automaticamente, à desconstituição do parecer técnico emitido pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura.

IX.1 – DA AUSÊNCIA DE LOCALIZAÇÃO DA ORDEM DE SERVIÇO Nº 002/2022 NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISPONIBILIZADO PELA PRÓPRIA UNIFAP

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Outro aspecto que merece especial atenção refere-se à **Ordem de Serviço nº 002/2022**, documento apresentado pela recorrente apenas em sede recursal com a finalidade de demonstrar a execução de atividades que não constavam expressamente da documentação originalmente submetida à análise da Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura.

Conforme verificação realizada no **processo administrativo eletrônico disponibilizado publicamente pela própria Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, por meio do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos–SIPAC, segue link oficial de pesquisa referente ao contrato:** https://sipac.unifap.br/public/jsp/processos/processo_detalhado.jsf?id=68678# , constatou-se que a referida Ordem de Serviço nº 002/2022 não foi localizada entre os documentos integrantes do processo administrativo disponibilizado para consulta pública, embora nele constem diversos outros documentos relativos à contratação, tais como edital, estudos técnicos, contrato administrativo, termos aditivos e demais peças do procedimento.

Tal circunstância, por evidente, não autoriza afirmar a inexistência do documento nem emitir qualquer juízo acerca de sua autenticidade, o que não compete à recorrida.

Todavia, trata-se de elemento objetivo que recomenda especial cautela quanto à sua valoração probatória, sobretudo porque referido documento passou a desempenhar papel central na tentativa de demonstrar justamente as atividades que fundamentaram a insurgência recursal.

Nesse contexto, considerando que a Ordem de Serviço constitui documento relevante para a apreciação do recurso administrativo, requer-se que a equipe **promova sua conferência diretamente no processo administrativo originário**, verificando e tornando público:

- a data de sua emissão;
- sua efetiva juntada ao processo administrativo;
- sua tramitação administrativa;
- sua correspondência com os demais documentos da execução contratual; e
- sua compatibilidade com o contrato administrativo, os termos aditivos e os documentos originalmente apresentados na fase de habilitação.

Tal providência prestigia os princípios da verdade material, da segurança jurídica e do julgamento objetivo, permitindo que a decisão administrativa seja proferida com base na integralidade dos elementos constantes do processo administrativo originário.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Esta empresa realizou consulta ao processo administrativo público disponibilizado no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC da UNIFAP (Processo nº 23125.017223/2025-61), não localizando a Ordem de Serviço nº 002/2022 entre os documentos disponíveis para consulta pública.

X – DO DESCUMPRIMENTO DO ITEM 13 DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA IMPROCEDÊNCIA DA JUSTIFICATIVA APRESENTADA PELA RECORRENTE

Outro ponto que merece ser enfrentado refere-se ao descumprimento, pela recorrente, de requisito expressamente previsto no **item 13 do Termo de Referência**, relacionado à documentação necessária para a execução das atividades de transporte e destinação de resíduos sólidos decorrentes do objeto contratual.

Referida exigência integra o conjunto de condições estabelecidas pela Administração ainda na fase de planejamento da contratação, guardando direta relação com a natureza dos serviços licitados, que compreendem atividades de manejo, transporte e destinação ambientalmente adequada dos resíduos provenientes da manutenção das áreas verdes e adjacentes da Universidade Federal do Amapá.

Todavia, ao invés de comprovar o atendimento da exigência editalícia, a recorrente sustentou, em suas razões recursais, que o cadastro previsto no Termo de Referência não poderia ser apresentado porque o órgão municipal anteriormente responsável por sua emissão teria sido extinto, afirmando, em síntese, que referido documento não mais existiria.

Entretanto, tal alegação não corresponde aos fatos.

Conforme documentação oficial expedida pelo órgão competente do Município de Macapá, que acompanha as presentes contrarrazões, a reorganização administrativa ocorrida no âmbito municipal **não suprimiu a exigência do cadastro,** tampouco extinguiu a possibilidade de sua emissão.

O que houve foi apenas alteração da estrutura administrativa responsável pela sua expedição, permanecendo plenamente vigente a exigência documental prevista no Termo de Referência.

Assim, a justificativa apresentada pela recorrente parte de premissa fática equivocada.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Não se está diante de hipótese de impossibilidade material de cumprimento da exigência editalícia, mas sim de alegação que não encontra respaldo na realidade administrativa atualmente verificada.

Essa circunstância possui significativa relevância para o julgamento do presente recurso.

Isso porque o recurso administrativo procura afastar requisito expressamente previsto no instrumento convocatório mediante fundamento que, conforme demonstrará a documentação oficial ora juntada, não corresponde à efetiva situação administrativa do órgão municipal competente.

Dessa forma, não se pode admitir que requisito previsto no Edital e no Termo de Referência seja afastado com fundamento em alegação desacompanhada de comprovação idônea, sobretudo quando existe documentação oficial apta a demonstrar justamente o contrário.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que as exigências editalícias devem ser observadas por todos os licitantes, sendo vedado à Administração dispensar seu cumprimento sem fundamento jurídico idôneo, sob pena de violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo.

A Administração encontra-se vinculada às regras do edital, não lhe sendo permitido afastar exigências previamente estabelecidas sem fundamento jurídico que justifique tratamento diferenciado entre os licitantes. ***Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário***

No mesmo sentido, a Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio da vinculação ao instrumento convocatório como elemento estruturante do procedimento licitatório, impondo tratamento uniforme a todos os participantes e vedando flexibilizações casuísticas que comprometam a igualdade de condições entre os concorrentes.

Diante desse cenário, verifica-se que a recorrente não logrou demonstrar qualquer impossibilidade jurídica ou material de cumprimento do item 13 do Termo de Referência.

Ao contrário, a documentação oficial que acompanha estas contrarrazões evidencia que a exigência permaneceu plenamente exequível, razão pela qual a justificativa apresentada no recurso administrativo não possui aptidão para afastar o descumprimento do requisito editalício.

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

Consequentemente, também sob esse aspecto, impõe-se a manutenção integral da decisão recorrida.

XI – DA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA E DO DESPROVIMENTO INTEGRAL DO RECURSO

Ao longo das presentes contrarrazões restou demonstrado que o recurso administrativo interposto pela empresa **VALLE SERVIÇOS LTDA** não possui fundamentos suficientes para desconstituir a decisão administrativa que concluiu por sua inabilitação.

Inicialmente, verificou-se que a decisão recorrida foi proferida com fundamento em parecer técnico emitido pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura da Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, elaborado por unidade administrativa competente e especializada, inexistindo qualquer demonstração objetiva de erro técnico, erro material ou afronta às disposições do Edital ou da Lei nº 14.133/2021.

Também ficou evidenciado que todas as exigências relativas à qualificação técnica decorreram do próprio planejamento da contratação, encontrando previsão no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e no Edital, não havendo qualquer inovação de critérios durante a fase de habilitação.

Demonstrou-se, ainda, que a recorrente participou regularmente do certame, aceitando todas as regras previamente estabelecidas, razão pela qual não lhe é dado, somente após a conclusão desfavorável da análise técnica, pretender rediscutir critérios editalícios ou afastar exigências previamente conhecidas por todos os licitantes.

Igualmente restou comprovado que a Assessoria Especial apreciou exatamente a documentação existente quando da fase de habilitação.

Posteriormente à decisão de inabilitação, a recorrente apresentou novo conjunto documental composto por novo Atestado de Capacidade Técnica, Ordem de Serviço, Laudo Técnico e demais documentos complementares, os quais passaram a contemplar precisamente os aspectos considerados insuficientemente demonstrados na análise técnica originária.

Também se demonstrou que:

- o Contrato nº 23/2022 permaneceu com o mesmo objeto durante toda a sua execução;

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

- os quatro Termos Aditivos limitaram-se à prorrogação contratual e à repactuação econômica, sem ampliar o objeto originalmente contratado;
- o primeiro Atestado de Capacidade Técnica apresentado na habilitação guardava correspondência com esse objeto contratual;
- somente após a inabilitação surgiram documentos contendo descrição ampliada de determinadas atividades técnicas anteriormente não certificadas.

Além disso, as presentes contrarrazões demonstraram que a justificativa apresentada pela recorrente para afastar o cumprimento do item 13 do Termo de Referência não encontra respaldo na realidade administrativa atualmente verificada, circunstância que será corroborada pela documentação oficial ora acostada aos autos.

Da mesma forma, apontou-se que determinados documentos apresentados apenas em sede recursal, como a Ordem de Serviço nº 002/2022, merecem especial cautela quanto à sua valoração, recomendando-se que a própria Administração proceda à conferência de sua efetiva inserção no processo administrativo originário e de sua compatibilidade com os demais documentos da execução contratual.

Em nenhum momento estas contrarrazões buscam atribuir qualquer irregularidade à recorrente.

O que se demonstra é que a decisão administrativa foi proferida com base na documentação efetivamente existente durante a fase de habilitação, observando rigorosamente o Edital, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, o parecer técnico especializado e os princípios que regem as contratações públicas.

Por essa razão, eventual reforma da decisão recorrida somente seria juridicamente possível caso restasse demonstrado erro objetivo na análise técnica realizada pela Assessoria Especial.

Todavia, conforme amplamente demonstrado, essa demonstração não foi produzida.

Ao contrário.

O recurso administrativo limita-se, em grande parte, a apresentar interpretação diversa da documentação constante dos autos e a juntar documentos supervenientes destinados a reforçar aspectos anteriormente

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

considerados insuficientemente comprovados, circunstância que exige cautelosa apreciação pela autoridade julgadora, especialmente diante dos princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

Nesse contexto, a manutenção da decisão administrativa revela-se a medida que melhor prestigia a legalidade, a igualdade entre os licitantes, a segurança jurídica do certame e a observância das regras previamente estabelecidas pela própria Administração.

Admitir a reforma da decisão recorrida com fundamento em alegações desacompanhadas de comprovação objetiva ou mediante flexibilização de requisitos expressamente previstos no instrumento convocatório implicaria conferir tratamento diferenciado à recorrente em relação aos demais participantes do certame, comprometendo a observância dos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da segurança jurídica, que regem as contratações públicas.

XII – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a empresa **A I PASTANA LTDA.** que sejam as presentes contrarrazões **integralmente acolhidas**, para que:

a) seja conhecido o recurso administrativo interposto pela empresa **VALLE SERVIÇOS LTDA**, por preencher os requisitos de admissibilidade;

b) no mérito, seja-lhe **NEGADO INTEGRAL PROVIMENTO**, mantendo-se a decisão administrativa que declarou a recorrente inabilitada, por seus próprios fundamentos e pelos fundamentos ora apresentados;

c) seja preservada a integral validade do parecer técnico emitido pela Assessoria Especial de Engenharia e Arquitetura da Fundação Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, reconhecendo-se sua conformidade com o Edital, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar e a Lei nº 14.133/2021;

d) sejam apreciados, em conjunto com o recurso, os documentos oficiais ora juntados pela recorrida, especialmente aqueles relativos ao item 13 do Termo de Referência, para demonstrar a improcedência das alegações da recorrente quanto à impossibilidade de atendimento da exigência editalícia;

e) subsidiariamente, caso a autoridade competente entenda necessária a análise da documentação superveniente apresentada pela recorrente, que

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com

essa apreciação seja realizada mediante rigoroso confronto com o Contrato nº 23/2022, seus Termos Aditivos, a documentação originalmente apresentada na habilitação, o processo administrativo originário e os demais elementos constantes dos autos, preservando-se os princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica.

Por fim, diante das inconsistências objetivamente apontadas nas presentes contrarrazões e da documentação ora acostada aos autos, requer a recorrida que a Administração proceda à análise minuciosa de todos os elementos probatórios, especialmente quanto à documentação apresentada apenas em sede recursal, adotando as providências administrativas que entender cabíveis.

Ressalta a recorrida que, caso sobrevenha decisão que desconsidere as provas produzidas nos autos ou deixe de apreciar as inconsistências objetivamente demonstradas, RESERVA-SE O DIREITO DE ADOTAR TODAS AS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS CABÍVEIS, INCLUSIVE PERANTE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE COMPETENTES, PARA RESGUARDAR A LEGALIDADE, A ISONOMIA, A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E A CORRETA APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Macapá/AP, 06 de agosto de 2026.

A I PASTANA LTDA:31253357000105

Assinado de forma digital por A I PASTANA LTDA:31253357000105
Dados: 2026.08.06 23:50:20 -03'00'

A I PASTANA LTDA
CNPJ nº 31.253.357/0001-05

Rua José Simeão de Souza, 1751
Bairro: Mina - Vitória do Jari/AP
(96) 98417-5049
aipastanaltda@gmail.com