

RECURSO ADMINISTRATIVO

À
Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS
Ilustríssimo Agente de Contratação:

Processo Administrativo 23205.021568/2025-20.

Concorrência Eletrônica 90004/2025.

PB SOLUTIONS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ 09.383.469/0001-21, localizada na Avenida Lido Tagliari, 99, Centro, Estação, RS, CEP 99930-000, vem a presença de Vossa Excelência, através de seu representante legal, apresentar o presente **RECURSO ADMINISTRATIVO**, com base nos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I – DA TEMPESTIVIDADE:

O presente Recurso é apresentado dentro do prazo legal, nos termos do artigo 165, inciso I, alínea “c”, da Lei 14.133/2021, bem como considerando a abertura de prazo para recurso no dia 27/10/2025, com termo final em 30/10/2025, conforme Termo de Julgamento.

II - BREVE HISTÓRICO:

Inicialmente, cabe ressaltar que a presente licitação é uma republicação de certame que resultou fracassado. Na primeira licitação, cujo processo teve início em 2024 (23205.033390/2024-89 - concorrência eletrônica 90007/2024), todos licitantes foram desclassificados ou inabilitados em sessão realizada em 28/04/2025. O valor estimado total na época era de R\$ 3.779.659,94 (três milhões, setecentos e setenta e nove mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e noventa e quatro centavos);

Após a homologação por parte da autoridade competente, em 27/06/2025, do certame fracassado, conforme consta em alguns documentos no atual processo, algumas das exigências técnicas foram reanalisadas e determinadas composições de cálculos foram revistas para que a republicação do certame fosse realizada.

Praticamente 1 (um) ano após a abertura do processo para a contratação do objeto, em 09/10/2025 uma nova sessão do certame ocorreu (23205.021568/2025-20 - Concorrência 90004/2025), cujo valor estimado é de R\$ 3.778.411,03 (três milhões, setecentos e setenta e oito mil, quatrocentos e onze reais e três centavos).

Nesta republicação, mesmo o valor estimado ter se mantido, com uma pequena redução em relação ao primeiro processo, a competitividade esteve presente com a participação de 10 (dez) licitantes no pleito. Novamente todos os licitantes, por motivos variados, foram desclassificados ou inabilitados, restando apenas a presente fase recursal como última oportunidade administrativa de garantir êxito à contratação e assegurar a melhor proposta para a administração pública.

Por fim, é importante destacar que a Recorrente já realizou inúmeras obras e reformas no âmbito da UFFS, inclusive a 1^a etapa deste objeto, a construção da estrutura do Restaurante Universitário e centro de convivência, cuja obra está em fase final.

III – SÍNTESE DOS FATOS E MOTIVOS DO RECURSO:

Trata-se de licitação na modalidade concorrência, realizada pela Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS – visando a contratação de pessoa jurídica especializada na execução de serviços, destinados às obras da segunda etapa do restaurante universitário e centro de convivência Campus Passo Fundo, adotando como critério de julgamento o do maior desconto sobre o preço total estimado pela administração. O valor total previsto pela UFFS para a execução do objeto licitado foi de R\$ 3.778.411,03.

A Recorrente **apresentou a melhor proposta**, com desconto de 5,10%, perfazendo o valor total para a execução do objeto licitado de R\$ 3.585.712,0675 (três milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, setecentos e doze reais e seis centavos).

Contudo, foi inabilitada em virtude de não ter comprovado execução de obra com no mínimo 500m², mas apenas reforma de obra com 448,00m², deixando de observar o disposto no item 7 do Encarte Técnico. Foram chamados os demais participantes, entretanto, todos foram inabilitados ou desclassificados, indicando uma tendência de novamente resultar em licitação fracassada.

Ocorre que a inabilitação da Recorrente não foi justa e o fracasso de mais uma publicação do presente certame não deve prosperar, pelas razões e fundamentos que seguem:

- A) Após a finalização da fase de lances, em que mais uma vez a ampla competitividade esteve presente, a proposta vencedora com o maior desconto foi a da Recorrente, ou seja, trata-se da proposta mais vantajosa para a administração pública visando a economicidade. Salvo melhor juízo, dos licitantes participantes deste certame, a Recorrente é a que mais realizou obras no âmbito da UFFS, inclusive com melhor proposta em outros certames em andamento na Instituição.

Em suma, já comprovou na prática a capacidade técnica de atender as exigências técnicas na UFFS. A saber alguns exemplos de obras:

- Cantina Campus Erechim;
- Galpão agrícola Campus Erechim; “**Foi Abandonada pela empresa Anterior contratada**”
- Anexo I - Salas de aula Campus Passo Fundo;
- Anexos II e II - Biblioteca e Bloco dos professores no Campus Passo Fundo; **É de observar que essa obra tinha sido já licitada e foi abandonada pela empresa anteriormente contratada.**
- Primeira e segunda etapa do Prédio de Arquitetura no Campus Erechim;
- Central de resíduos no Campus Erechim, Campus Chapecó, Campus Realeza, Campus Laranjeiras do Sul e Campus Cerro Largo;
- Calçada no Campus Passo Fundo;
- Primeira Etapa do Restaurante Universitário e Centro de Convivência do Campus Passo Fundo (em fase final para entrega da obra).
- Quadra Poliesportiva Campus Chapecó; “**Foi Abandonada pela empresa Anterior contratada**”

Dos contratos de obras em andamento na UFFS temos a seguinte situação atual:

VALOR TOTAL DE CONTRATOS R\$ 5.862.471,97

VALOR TOTAL PAGO REFERENTE OBRA CONCLUÍDA R\$ 4.508.209,15

VALOR FALTA PAGAR OBRA A CONCLUIR R\$ 1.672.339,42

- B) No item 2.4; 2.5 e 2.6 do Estudo Técnico Preliminar nº 77/2025 do processo administrativo de concorrência em tela, os responsáveis no planejamento pelo preenchimento e assinaturas reforçam os prejuízos caso a obra não seja concluída com a 2ª etapa, à saber:

2.3 - sem a complementação dos serviços, a obra ficará inacabada, somente com as estruturas de concreto armado, alvenaria de vedação, instalações

pluviais e hidrosanitárias, estruturas metálicas para cobertura, o objeto não poderá ser utilizado, pois existem muitos serviços que devem ser executados para colocar em funcionamento a edificação.

Prejuízo institucional pelo não atendimento da demanda:

2.4 Um dos prejuízos é o prejuízo ao erário público pela não finalização da obra, com a primeira etapa executada sofrendo intempéries caso o objeto não venha a ser concluído para uso.

2.5 Outro prejuízo é a comunidade acadêmica deste campus não ter um espaço adequado para alimentação e convivência.

2.6 Pela demanda estar contemplada pelo novo PAC com previsão de repasse via Termo de Execução Descentralizada, a não execução destes objetos deixará de atender o compromisso institucional.

Nesse ínterim, antes de avançarmos, cabem algumas considerações e questionamentos por parte da Recorrente sobre esses itens do ETP:

Estamos finalizando o mês de outubro. Se considerarmos o período de recessos de final de ano e o exercício financeiro de 2025, é pertinente a administração pública movimentar sua força de trabalho e produzir os custos inerentes em uma nova publicação de licitação ainda este ano? Qual seria a expectativa de êxito em uma 3^a republicação com as experiências de mercado fracassadas a partir dos licitantes participantes da 1^a e da 2^a sessão do presente objeto?

Na medida em que o tempo passa, os custos de obras avançam no mercado da construção civil e as instabilidades financeiras afetam os serviços, principalmente se considerarmos que o preço estimado para a execução da 2^a etapa tende a comprometer cada vez mais a competitividade, a eficiência e a segurança contratual. É importante levarmos em conta que estamos nos referindo a um processo licitatório com composições de preços, planilhas, etc. iniciado em 2024.

Em consulta aos sites oficiais de transparência governamental, é de domínio público que o custo do Campus com o contrato atual de prestação serviços de alimentação, no formato provisório de RU do Campus Passo Fundo, gera uma despesa mensal superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em estrutura que não pertence à UFFS, custo este que se prolongará com o atraso da obra para este fim.

C) A motivação para a desclassificação da Recorrente foi o descumprimento da exigência constante na alínea “a” do item 7 do Encarte Técnico, à saber:

a) **Capacitação técnica-operacional:** A qualificação técnica operacional será comprovada com um ou mais atestado(s) de atividade concluída, devidamente registrado(s) no CREA ou CAU/BR, acompanhados(s) da(s) respectiva(s)

Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) por este(s) Conselho(s), que comprove(m) que os responsáveis técnicos da licitante tenham executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, referente a **execução de revestimentos, instalações hidrossanitárias e instalações mecânicas: compatíveis com a complexidade dos serviços licitados ou superior aos mesmos, para obras com no mínimo de 500,00 m²**. As CAT(s) poderão ser apresentadas por diferentes profissionais, conforme a especialidade. (grifo do documento).

Nesse sentido, o entendimento da Recorrente é que **o Encarte Técnico não faz distinção se deveria ser de área construída ou não**. Neste caso, o atestado apresentado pela Recorrente comprova que executou o objeto do contrato em área total de 1.588,35m². Inclusive a conclusão da obra (1^a etapa) que antecedeu o objeto do presente recurso (2^a etapa) é justamente a construção de obra com mais de 500m². Vislumbra-se uma certa incoerência a Recorrente, com a melhor proposta, ser desclassificada neste item sob a **alegação de falta de capacidade técnica para dar sequência à mesma obra na execução de revestimentos, instalações, etc.. conforme grifo acima, cujos serviços foram comprovados em uma totalidade acima de 500m²**.

Sobre a questão da habilitação técnica-operacional e técnica-profissional, é necessário fazer uma distinção, em virtude da confusão que é feita.

A qualificação técnico-operacional diz respeito à capacidade da empresa, abrangendo elementos característicos da estrutura organizacional da licitante, como instalações, equipamentos, caixa.

Por outro lado, a qualificação técnico-profissional está relacionada ao profissional que integra a empresa licitante, destacando especificamente o profissional detentor do respectivo atestado.

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência consolidada, ressaltando a importância de não confundir a capacidade técnico-operacional, que é inerente à empresa, com a capacidade técnico-profissional, que se refere aos profissionais responsáveis. Um acórdão específico (Acórdão 1332/2006-TCU-Plenário) destaca que a qualificação técnica engloba tanto a experiência empresarial quanto a dos profissionais. Nesse caso, a primeira relacionada à capacidade técnico-operacional da empresa e a segunda à capacidade técnico-profissional dos indivíduos envolvidos.

Enquanto a capacitação técnico-profissional está centrada na qualificação do corpo técnico, a capacitação técnico-operacional é mais abrangente, englobando requisitos empresariais como estrutura administrativa, métodos organizacionais e processos internos de controle de qualidade.

Na prática, a comprovação da qualificação de um profissional não é suficiente para garantir a experiência operacional da empresa à qual esse profissional está vinculado, seja como prestador de serviços ou sócio, podendo comprometer a qualidade da execução contratual, conforme destaca o Acórdão 2208/2016-TCU-Plenário.

No caso concreto, além de comprovada, a habilitação técnica-operacional da Recorrente já é conhecida pela UFFS. Ora, a Empresa, conforme já informado, realizou a etapa 1 do restaurante universitário. Além disso, já atuou em outras oportunidades para a UFFS, conforme lista apresentada no item “A” acima.

Em relação à qualificação técnica-profissional, a Recorrente conta com engenheiro civil em seu corpo técnico, Luiz Carlos Ferrarese, que é profissional experiente do ramo, já tendo executado inúmeros trabalhos, inclusive, com complexidade muito superior à do objeto licitado, conforme atestados já anexados no certame.

Considerando o entendimento do(a) responsável pela condução do certame, em que desclassificou a Recorrente por faltar apenas 52m2, entendemos que é preciso transitarmos rapidamente por alguns princípios das licitações, conforme Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, 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.

As jurisprudências do TCU recorrem à muitos destes princípios, dos quais não pretendemos discorrer e detalhar os respectivos acórdãos neste momento.

Mas julgamos conveniente e oportuno abordarmos algumas relações desta inabilitação com alguns desses princípios, para que possamos garantir o equilíbrio entre a legalidade e a eficiência administrativa na busca do interesse público com a proposta mais vantajosa.

Ao inabilitar a Recorrente, sugeriu-se a presença do princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, afinal, no edital, o qual “faz lei entre as partes” e é o mesmo “instrumento convocatório” em que exigia 500,00m², o Recorrente, em tese, mesmo discordando da interpretação, apresentou somente 448,00m².

Não há intuito de desmerecer um ou outro princípio e nem enaltecer outros, mas diante de um contexto de licitações fracassadas, riscos para administração pública, etc, é preciso cautela quando pode-se evidenciar conflitos entre princípios. Nossa defesa é por primarmos por aqueles que irão concretizar o interesse público e a economicidade, não apenas por conta de garantir a proposta mais vantajosa, mas a economicidade em relação aos custos e mão de obra que envolvem a máquina pública.

Há anos o TCU vem valorizando e defendendo o equilíbrio e a aplicação dos princípios aos casos concretos:

Dianete do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios (Acordão 119/2016-Plenário-TCU).

Outros princípios merecem atenção neste caso, embora não elencados no caput do artigo 5º da Lei acima citada, como o princípio do formalismo moderado (no nosso caso concreto, o formalismo técnico), pois diante de todas as exigências técnicas previstas e comprovações apresentadas, seriam os 52m² de diferença a menos que afetariam a eficiência e as garantias contratuais? Caso a comprovação atendesse 490m², 495m², 499m²... a Recorrente também seria desclassificada? Quais os limites de interpretação e

riscos para a administração pública acerca dessa margem diante de tantos riscos com a não conclusão da obra, ou até mesmo com uma nova publicação?

É preciso considerarmos, também, o princípio da razoabilidade, mas não apenas dentre esses limites acima expostos de mera diferença de metragens, mas sim uma razoabilidade entre a motivação da desclassificação e todo o conjunto que envolve essa obra do RU (1^a e 2^a etapas). É razoável que por 52m² de diferença a instituição reinicie novo processo de licitação em uma eventual 3^a republicação? Em uma nova republicação o valor estimado se manteria na mesma média? Se sim, a competitividade estaria preservada? Caso a média aumentasse, atenderia a economicidade?

Outro princípio a se destacar é o da economicidade, cujo objetivo é de se obter o melhor resultado ao menor custo, é a relação custo-benefício mais vantajosa e tão perseguida pela administração na busca pelo melhor preço. Mas ao falarmos nessa relação custo-benefício, não apenas na relação entre administração pública e licitante, acreditamos não ser plausível a administração pública abrir mão da melhor proposta e movimentar a máquina pública em face de uma nova concorrência, sob riscos, inclusive, de perder recursos previstos para o exercício 2025.

Poderíamos discorrer sobre mais princípios aplicáveis ao caso concreto, como o da segurança jurídica, da proporcionalidade, da celeridade, entre outros, mas acreditamos ter contemplado o suficiente para assegurar a consideração de vários princípios e a consequente revisão da decisão com a habilitação da Recorrente.

Por fim, trazemos à baila um exemplo envolvendo uma lide em que a UFFS figurou como impetrada em um mandado de segurança envolvendo um processo licitatório, cuja motivação nos pareceu semelhante ao proposto e fundamentado neste recurso.

Em consulta ao Poder Judiciário (Justiça Federal de SC - 2^a Vara Federal de Chapecó), identificamos uma sentença de um mandado de segurança nº 5006707-71.2020.4.04.7202/SC proferida pela Juíza Federal Heloisa Menegotto Pozenato, em que a mesma manteve a decisão do Pregoeiro na época¹.

¹ Documento eletrônico assinado por HELOISA MENEGOTTO POZENATO, Juíza Federal Substituta, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4^a Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da autenticidade do documento está disponível no endereço

O Pregoeiro havia habilitado e adjudicado o objeto licitatório à empresa que deixou de apresentar determinado documento constante no rol do instrumento convocatório. O Pregoeiro entendeu que, dado o contexto daquela licitação, havia um desequilíbrio entre os princípios a serem aplicados.

Em suma, a solução adotada pelo julgador da habilitação naquele certame foi, mesmo faltando um documento, no sentido de concretizar o interesse público primando pela proposta mais vantajosa para administração, afastando, no julgamento do recurso, estritamente os princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório em face de outros princípios que buscavam os interesses maiores da administração.

O mesmo raciocínio deve ser utilizado no caso concreto, considerando o formalismo exacerbado e irrazoável que justificou a inabilitação da Recorrente.

- D) Não foi apresentada **justificativa pela UFFS para fundamentar a indispensabilidade da exigência dos 500m², ou seja, não houve motivação**, contrariando o entendimento do TCU sobre a fundamentação de tais exigências (Acórdãos 492/2006, 1.124/2013, 3.070/2013, 534/2016, todos do Plenário).

No caso concreto, não houve nenhuma justificativa pela UFFS da razão de se exigir quantitativos mínimos nos atestados a serem apresentados pelos licitantes.

Dessa forma, não tendo havido justificativa plausível para a restrição imposta, estamos diante de exigência que reduz a competitividade do certame e que não pode prevalecer.

Além disso, a qualificação técnica ficou comprovada de forma suficiente, visto que o atestado apresentado pela Recorrente foi e é capaz de demonstrar a capacidade de seu quadro técnico em realizar o objeto licitado, considerando ter este complexidade e semelhança ao objeto atestado pela Recorrente.

Portanto, além de não haver justificativa idônea da limitação imposta pela UFFS para fins de comprovação técnica, a Recorrente comprovou possuir qualificação técnica

eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador 720006958497v2 e do código CRC cbdbc66a.

de forma suficiente a garantir a execução do objeto licitado, considerando que o atestado apresentado é de obra com complexidade e natureza semelhante ao do objeto licitado.

- E) A Recorrente é empresa conhecida da UFFS, sendo a responsável pela execução da etapa 1 da obra licitada, com êxito e qualidade. Além disso, foi vencedora da Concorrência Eletrônica 90007/2025 (Processo Administrativo 23205.024560/2025-15), também da UFFS, ocasião em que apresentou atestado de capacidade técnica de construção da quadra esportiva pertencente ao Instituto Federal do Rio Grande do Sul na cidade de Erechim com quantidade de bem maior da metragem exigida no presente certame, o qual somente não foi anexado por ter ocorrido falha quando do upload e que não foi percebida. De qualquer forma, **a UFFS conhece o atestado que neste momento é anexado**, considerando ser possível a realização de diligências extras.
- F) O TCU, antes da vigência da Lei 14.133/2021, já possuía decisões pacíficas sobre o dever de o agente de contratações realizar diligências para sanar dúvidas que envolvam critérios para fins de comprovação da habilitação técnica das licitantes:

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 (TCU 01985120146, Relator.: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 03/12/2014).

A possibilidade se manteve expressamente na nova legislação:

Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.

No caso concreto, era possível e dever do agente de contratações realizar diligências para sanar dúvidas sobre a capacidade técnica dos licitantes, visando possibilitar o sucesso do certame, bem como garantir a contratação da proposta mais favorável.

IV – DOS PEDIDOS:

Diante do exposto, requer-se:

- A) Que o presente recurso seja julgado procedente e, em nome do princípio da autotutela administrativa, o ato de desclassificação seja anulado por conveniência e oportunidade por parte da administração pública antes da licitação fracassar mais uma vez (Súmula 473 do STF, que dispõe: *A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, e pode revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial*).
- B) Caso a presente tese não seja reconhecida e este recurso seja julgado improcedente, requeremos que o julgador deste recurso fundamente e motive a indispensabilidade da exigência estrita constante na alínea “a” do Item 7 do Encarte Técnico (Anexo XIX), do instrumento convocatório. Este pedido está embasado em alguns entendimentos por parte do TCU (Acórdãos 492/2006, 1.124/2013, 3.070/2013, 534/2016, todos do Plenário).

Estação, RS, 30 de outubro de 2025.

Eduardo Tonazzo Borsatti
PB SOLUTIONS LTDA