

Recurso Administrativo – Pregão Eletrônico nº 040/2025 – TJAM

Ilustríssimo Senhor Pregoeiro do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
(TJAM)

Ref.: Pregão Eletrônico nº 040/2025 – TJAM – Processo SEI nº 2024/000035661-00

Recorrente: TAVARES SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA, CNPJ nº 43.490.577/0001-31, estabelecida em Manaus/AM, neste ato representada por seu Diretor Comercial, Sr. Abílio Tavares de Lira Neto, conforme documentos de representação juntados nos autos.

A Recorrente vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021^[^1] e nos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF/1988), interpor o presente Recurso Administrativo em face da decisão que declarou a inabilitação da empresa TAVARES SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA no âmbito do Pregão Eletrônico nº 040/2025 – TJAM, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. Dos Fatos

A Recorrente participou do Pregão Eletrônico nº 040/2025, instaurado pelo TJAM, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em manutenção de poços artesianos (sistemas de captação de água subterrânea) e respectivos acessórios. A empresa atendeu a todas as exigências do edital, tendo sido declarada vencedora na fase de lances. Contudo, na fase de habilitação, sobreveio decisão da Comissão/Pregoeiro no sentido de inabilitar a Recorrente, sob o argumento de suposta insuficiência da comprovação de qualificação técnica exigida no edital – mais especificamente, entendeu-se que os atestados e Certidões de Acervo Técnico (CAT) apresentados, os quais comprovam experiência da Recorrente e de seus profissionais na perfuração de poços artesianos, não demonstrariam experiência prévia em manutenção de poços artesianos, atividade descrita no objeto licitado.

Ressalta-se que, no curso da habilitação, chegou a ser instaurada diligência pela Administração, ocasião em que a Recorrente apresentou documentação complementar, incluindo atestados de capacidade técnica emitidos por entes públicos pertinentes ao objeto. Ainda assim, a autoridade competente concluiu pela inabilitação, sob o fundamento de que “não foi apresentada CAT que comprove a execução de serviços de manutenção de poços, conforme exigido no edital”, alegando que a perfuração de poços seria uma atividade distinta da manutenção, não garantindo aptidão para esta última (conforme manifestação técnica da Divisão de Engenharia/Manutenção do TJAM anexada nos autos do processo administrativo).

Intimada da referida decisão de inabilitação, a Recorrente apresenta tempestivamente o presente recurso administrativo, visando à reconsideração do decisum, pelos motivos juridicamente fundamentados a seguir.

II. Da Tempestividade e Cabimento do Recurso

A decisão de inabilitação da Recorrente foi comunicada/notificada em sessão pública do pregão (ata) no dia __/__/ (data da ciência). Nos termos do art. 165, §1º, inciso I da Lei nº 14.133/2021, em licitações na modalidade pregão o prazo para recurso é de 3 (três) dias úteis, contados da data da intimação da decisão recorrida. Assim, o presente recurso é tempestivo, pois interposto dentro do tríduo legal, conforme o dispositivo citado^[^2].

Ademais, o recurso administrativo é cabível e fundamenta-se no direito da licitante de impugnar decisões que afrontem a legalidade e os princípios basilares da licitação. A Lei nº 14.133/2021 assegura, em seu art. 165, caput, o direito ao recurso em face de decisões proferidas no procedimento licitatório, garantindo o contraditório e a ampla defesa. Portanto, preenchidos os requisitos formais, requer-se o regular recebimento e conhecimento deste recurso.

III. Das Razões do Recurso (Mérito)

Passa a Recorrente a demonstrar que a decisão de inabilitação merece reforma, à luz (a) da legislação vigente (Lei 14.133/2021) que admite a comprovação de

experiência por serviços similares ao objeto, (b) da farta jurisprudência do TCU no sentido de coibir exigências exageradamente restritivas e prestigiar a similaridade técnica e o saneamento de falhas, (c) da análise técnico-operacional que evidencia a estreita interdependência entre as atividades de perfuração e manutenção de poços artesianos, demonstrando que a experiência da Recorrente é plenamente pertinente e suficiente, e (d) dos princípios administrativos (legalidade, competitividade, proporcionalidade, seletividade da proposta mais vantajosa, entre outros) que foram contrariados pela decisão recorrida.

1. Da Qualificação Técnica na Lei nº 14.133/2021 – Comprovação por Serviços Similares

A Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) disciplina de forma clara os requisitos de qualificação técnica dos licitantes. Em seu art. 67, inciso II, estabelece-se que a comprovação de aptidão técnico-operacional poderá se dar por meio de “certidões ou atestados [...] que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior” ao objeto da licitação ². Em outras palavras, não se exige experiência idêntica à do objeto licitado, bastando que os serviços ou obras comprovados sejam similares, desde que possuam complexidade equivalente ou maior que o objeto em disputa.

Este preceito legal consagra, no plano infralegal, a já tradicional regra da Lei nº 8.666/1993 (art. 30, §1º e §3º da lei revogada) que sempre admitiu atestados de obras/serviços similares como prova de capacidade técnica, vedando exigências desarrazoadas de identidade absoluta. Trata-se de concretização do princípio constitucional da igualdade de condições e do caráter competitivo das licitações (CF, art. 37, XXI), o qual permite somente exigências de habilitação indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações, vedando requisitos que onerem ou restrinjam indevidamente a participação de licitantes qualificados ²².

No caso em tela, o edital do Pregão nº 040/2025 exigiu da licitante atestados de capacidade técnica pertinentes e compatíveis com o objeto (manutenção de poços artesianos). A Recorrente atendeu a essa exigência apresentando atestados e CATs referentes à perfuração e instalação de poços artesianos tubulares profundos, atividades intrinsecamente relacionadas ao objeto. Perfuração de poços artesianos é um serviço de grande porte e alta complexidade técnica, que

envolve etapas de sondagem do solo aquífero, perfuração em rocha, revestimento e cimentação das paredes do poço, instalação de tubos, filtros e equipamentos de bombeamento, realização de testes de vazão, entre outros procedimentos altamente especializados. É inequívoco que a execução bem-sucedida de obras dessa natureza demanda capacitação técnica robusta, equipes qualificadas (incluindo engenheiros de minas ou civis hidrogeólogos), equipamentos complexos e conhecimento aprofundado dos sistemas de captação de água subterrânea.

Por sua vez, a manutenção de poços artesianos – objeto contratual pretendido – consiste em um conjunto de serviços voltados à conservação e recuperação de poços já construídos. Isso usualmente inclui atividades como limpeza interna do poço, remoção de sedimentos acumulados, desinfecção e limpeza química para retirar incrustações, reparo ou substituição de bombas submersas e tubulações, rebaixamento do poço para aprofundamento ou desobstrução, testes periódicos de vazão e qualidade da água, entre outros procedimentos de natureza corretiva e preventiva ². Tais atividades, embora essenciais e também técnicas, não apresentam complexidade superior à da obra de perfuração em si – ao contrário, tratam-se de intervenções pontuais em estrutura já existente (um poço construído), visando assegurar seu funcionamento contínuo.

Assim, sob o prisma da complexidade tecnológica e operacional, é forçoso reconhecer que a experiência em perfuração de poços artesianos representa aptidão plenamente válida e suficiente para executar serviços de manutenção desses mesmos poços. Quem tem capacidade técnica para construir e equipar um poço profundo (obra nova de grande envergadura) certamente detém as habilidades necessárias para manter e consertar sistemas de captação similares, até porque o conhecimento dos componentes e do funcionamento do poço – adquirido na fase de implantação – é fundamental para diagnosticar falhas e efetuar reparos. Em outras palavras, a perfuração engloba e supera, em grau de dificuldade, muitas das operações envolvidas na manutenção. Logo, exigir atestado especificamente de “manutenção” e rejeitar atestados de “perfuração” configura formalismo excessivo e restrição indevida, carecendo de amparo legal.

Vale destacar que a própria prática de mercado evidencia a interdependência operacional entre perfuração e manutenção de poços artesianos. É comum que empresas especializadas atuem em ambos os segmentos, oferecendo serviços integrados de perfuração, instalação de poços e posterior manutenção periódica.

Por exemplo, há empresas consolidadas no ramo que se apresentam como “especializadas em Perfuração e Manutenção de poços artesianos”, atuando conjuntamente nessas atividades ². Isso reforça o entendimento de que se trata de serviços correlatos, cujas habilidades técnicas se complementam.

Portanto, ao inabilitar a Recorrente sob a alegação de que seus atestados seriam de “perfuração, e não de manutenção”, a Administração deixou de observar a Lei 14.133/2021 em sua orientação quanto à similaridade técnica admissível. A experiência comprovada pela Recorrente possui, no mínimo, complexidade equivalente à do objeto licitado, satisfazendo plenamente o fim colimado pela exigência de qualificação técnica: assegurar que o contratado detenha know-how para executar o serviço. Não há, na legislação, respaldo para se exigir identidade estrita entre o serviço pretérito e o serviço licitado, bastando que haja adequação em características e proporção – requisito este que se encontra atendido no caso concreto.

2. Da Jurisprudência do TCU sobre Similaridade de Atestados e Vedação ao Excesso de Exigências

A interpretação acima não é apenas desejo do licitante, mas sim está solidamente respaldada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), guardião do correto processamento das licitações públicas. Diversos julgados do TCU firmaram entendimento no sentido de coibir exigências de atestados de experiência idêntica, assentando que a Administração deve aceitar como hábeis os atestados de obras ou serviços similares, sob pena de violar os princípios da isonomia e da competitividade.

Em caso análogo envolvendo serviços terceirizados com dedicação de mão de obra, o TCU foi enfático ao assentar que “os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado” ². Ou seja, deve-se exigir experiência na atividade gerencial ou operacional correlata, ao invés de restringir àquela específica do objeto, salvo justificativa excepcional. No célebre Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, essa Corte de Contas reconheceu, por exemplo, que “mais vale a experiência da empresa com gestão de empregados terceirizados do que na função específica; para o TCU, mais vale exigir aptidão para gestão de mão de obra do que a experiência prévia no serviço terceirizado idêntico ao que se está

licitando”². Tal entendimento veio justamente para repudiar formalismos que levavam à inabilitação de empresas plenamente capazes apenas porque seu atestado não mencionava a exata terminologia do objeto licitado.

Do mesmo modo, no âmbito de obras e serviços de engenharia, o TCU há muito consolidou que não se deve exigir atestados de objeto rigorosamente igual, mas sim de características semelhantes em porte e natureza. Já em 2005, o Acórdão nº 1.140/2005 – Plenário registrou que “os atestados devem mostrar que o licitante executou obras parecidas, e não iguais, em quantidade e prazos compatíveis com aquela que está sendo licitada. Quaisquer outras exigências que limitem a competitividade são vedadas”². Mais recentemente, sobre serviços continuados, o TCU no Acórdão nº 553/2016 – Plenário reafirmou que “os atestados [...] devem comprovar a aptidão na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado”, tendo inclusive anulado uma inabilitação indevida ocorrida por esse motivo².

É oportuno citar também o Acórdão TCU nº 2081/2017 e o Acórdão nº 2622/2013, frequentemente lembrados em doutrina, nos quais o Tribunal consolidou orientações acerca da flexibilização na análise da qualificação técnica, enfatizando a possibilidade de se aceitar atestados similares e mesmo a realização de diligências para esclarecer dúvidas, sempre visando à obtenção da proposta mais vantajosa e evitando exclusões indevidas³. Em suma, a jurisprudência do TCU (v.g. Acórdãos nº 1.214/2013-P, 2.622/2013-P, 2.081/2017, 553/2016-P, 1.140/2005-P, entre outros) alinha-se no sentido de que a Administração não pode interpretar as exigências técnicas de forma literal ou restritiva em demasia, sob pena de cometer ilegalidade. Exigir comprovação de experiência em serviço idêntico, quando há experiência similar de igual envergadura, é medida desproporcional e contrária ao interesse público, pois reduz injustificadamente o universo de competidores aptos.

No caso concreto, a decisão ora recorrida incorreu exatamente nessa vedada interpretação restritiva, ao desqualificar a experiência da Recorrente em perfuração de poços por não ser “manutenção”. Esse entendimento, data maxima venia, contraria as orientações acima referidas, privilegiando um formalismo nominado (etiqueta do atestado) em detrimento da avaliação concreta da capacidade técnica. Nenhum indício de incapacidade real da Recorrente foi apontado – ao contrário, a empresa demonstrou ter realizado obras relevantes e complexas na área de poços artesianos. Não houve também justificativa técnica

excepcional, prevista em edital, que demandasse experiência estritamente em manutenção (como seria o caso se a manutenção licitada envolvesse alguma tecnologia inovadora ou risco incomum, o que não se vislumbra). Portanto, à luz do entendimento consolidado do TCU, impõe-se reconhecer que os atestados da Recorrente atendem sim à finalidade da exigência técnica, sendo ilegítima sua desconsideração por mero apego à literalidade do objeto.

3. Do Dever de Diligência Sanadora e da Observância dos Princípios da Isonomia, Julgamento Objetivo e Interesse Público

Outro ponto que torna insustentável a manutenção da inabilitação é a falta de observância, pela Administração, do chamado princípio do formalismo moderado, materializado na obrigação de se promover diligências para esclarecimento e saneamento de falhas formais, sempre que possível, evitando exclusões desnecessárias de licitantes. A própria Lei nº 14.133/2021, em seu art. 64, caput e §1º, é categórica ao dispor que, após a entrega dos documentos de habilitação, não se admitirá a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, e que a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos, atribuindo-lhes validade para fins de habilitação [?].

Trata-se da consagração legal do dever de colaboração da Administração para buscar a proposta mais vantajosa, evitando que meras incorreções formais ou dúvidas possíveis prejudiquem a seleção do melhor fornecedor. No caso em tela, conforme narrado, a Comissão de Licitação chegou a instaurar uma diligência, solicitando documentação complementar e até consultando o órgão emitente de um dos atestados apresentados, justamente para verificar a compatibilidade com o Termo de Referência. Ou seja, reconheceu-se que havia margem para esclarecer e confirmar a aptidão técnica da Recorrente. Todavia, a decisão final de inabilitação indica que, a despeito dos esclarecimentos, persistiu-se em não aceitar os atestados.

Entende a Recorrente que, se ainda havia qualquer dúvida remanescente sobre a correspondência entre os serviços realizados e o objeto licitado, medidas adicionais de diligência poderiam e deveriam ter sido adotadas, em vez de se optar pela desclassificação sumária. Por exemplo, a Comissão poderia ter solicitado uma declaração mais detalhada do emitente do atestado ou do

responsável técnico, explicando as atividades de manutenção decorrentes da perfuração realizada, ou mesmo permitido a apresentação de um atestado complementar específico (caso existente). A lei nova permite a complementação de informações de documentos já apresentados (art. 64, I) e até a juntada de documento já existente à época, cuja ausência decorra de equívoco ou omissão sanável². Logo, se havia possibilidade de sanar a suposta insuficiência por meio de diligência, a inabilitação imediata revela-se precipitada e contrária ao interesse público.

O TCU tem reiteradamente decidido que é irregular desclassificar/inabilitar licitante por vícios ou falhas sanáveis sem antes oportunizar a correção via diligência, pois tal prática fere os princípios da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa². Em decisão recente, por exemplo, aquela Corte de Contas ressaltou que a exclusão de proposta sem tentativa de saneamento compromete o julgamento objetivo e “prevalece o meio (procedimento) sobre o fim almejado”, quando o correto seria privilegiar o resultado útil da licitação². No caso sub examine, a exclusão da Recorrente (que apresentou a melhor proposta) prejudica a competitividade do certame e pode importar em custo maior para a Administração, tudo por uma interpretação rígida da documentação técnica.

Ademais, impende salientar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade: a Recorrente demonstrou ampla experiência correlata, sem nenhum indício de incapacidade; sua inabilitação, portanto, soa desarrazoada e desproporcional ao objetivo da licitação, principalmente considerando que não houve qualquer prejuízo prático a ser temido na contratação – ao contrário, a empresa reúne plenas condições de executar o contrato com qualidade, e a rejeição de sua habilitação significaria possivelmente contratar proposta de valor superior (menos vantajosa economicamente) ou até fracassar o certame. Tais consequências vão de encontro ao princípio da eficiência e supremacia do interesse público na contratação mais adequada.

Dessa forma, pelos argumentos expostos, resta demonstrado que a decisão de inabilitação da Recorrente carece de amparo legal e fático, configurando-se injusta e contraproducente. Impõe-se sua revisão pela autoridade superior, a fim de alinhar o procedimento licitatório aos ditames da Lei 14.133/2021 e da jurisprudência pátria, bem como para preservar a ampla concorrência e a seleção da proposta mais vantajosa ao erário.

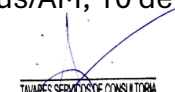
IV. Do Pedido

Ante todo o exposto, a Recorrente requer seja conhecido e provido o presente recurso administrativo, para o fim de:

- a) Reconsiderar a decisão de inabilitação da empresa Tavares Serviços de Consultoria Ltda, declarando-se a sua habilitação no Pregão Eletrônico nº 040/2025 – TJAM, por ter cumprido satisfatoriamente os requisitos de qualificação técnica e demais exigências editalícias, restabelecendo sua condição de licitante apta a ser contratada;
- b) Caso Vossa Senhoria entenda necessário, subsidiariamente, que seja determinada a realização de diligência complementar, nos termos do art. 64 da Lei 14.133/2021, para que a Recorrente apresente documentos ou esclarecimentos adicionais que julgar pertinentes (ou mesmo para que se colha parecer técnico externo) comprovando de forma inequívoca sua aptidão para executar o objeto licitado, sanando quaisquer dúvidas remanescentes e viabilizando sua habilitação;
- c) Seja atribuído efeito suspensivo ao recurso, nos moldes do art. 165, §2º da Lei 14.133/2021, mantendo-se suspensa a contratação até o julgamento final deste recurso, de modo a não inviabilizar a pretensão recursal;
- d) Ao final, seja publicada a decisão do recurso no sistema, intimando-se os interessados, e tomadas as medidas para dar prosseguimento ao certame com a inclusão da Recorrente dentre as empresas habilitadas, prosseguindo-se às fases subsequentes (devido respeito à ordem de classificação ou à adjudicação em favor da Recorrente, caso permanecida como vencedora).

Por ser medida de Justiça que assegura a observância da legalidade e dos princípios licitatórios, pede e espera deferimento.

Manaus/AM, 10 de novembro de 2025.


TAVARES SERVIÇOS DE CONSULTORIA
CNPJ: 43.490.577/0001-31
TAVARES SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA

Abílio Tavares de Lira Neto