



30891642



08084.003453/2024-01



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria-Executiva
Serviço de Preparação de Aquisição e Contratação

NOTA TÉCNICA Nº 21/2025/SEPAC/COSEG/CGDS/SAA/SE/MJ

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08084.003453/2024-01

INTERESSADO: Coordenação-Geral de Gestão Documental e Serviços Gerais

1. OBJETO

1.1. Trata-se da análise do recurso administrativo interposto pela empresa W&E SERVIÇOS TÉCNICOS EIRELI - ME, inscrita no CNPJ sob o nº 05.283.260/0001-35, contra a decisão que declarou a empresa VILELA SERVIÇO DE PAISAGISMO, PARQUE E JARDINS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº. 32.751.565/0001-05, como vencedora do Pregão Eletrônico nº 90001/2025, cujo objeto é a contratação de serviços de manutenção e conservação de jardins, áreas verdes, estacionamentos, vasos ornamentais e espelho d'água dos imóveis ocupados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e Departamento da Força Nacional, a serem executados no Distrito Federal, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seu anexos.

1.2. Diante disso, a presente Nota Técnica tem como objeto a manifestação dessa área técnica quanto ao teor das razões do recurso apresentado pela Recorrente (SEI nº 30820430), e a respectiva contrarrazão apresentada pela Recorrida (SEI nº 30864246), visando subsidiar a decisão do Pregoeiro do certame.

2. DAS RAZÕES

2.1. Em síntese, verifica-se nas razões recursais que os pontos guerreados pela recorrente repousam, basicamente, sob dois aspectos principais:

a) **Inadequação da Habilitação Técnica da Vencedora:** Segundo a recorrente, a empresa VILELA não apresentou atestados de capacidade técnica compatíveis com os serviços de manutenção de espelho d'água e áreas pavimentadas, conforme exigido nos itens 8.28.1.4 e 8.28.1.5 do edital. A recorrente sustenta que a comprovação da experiência técnica deveria ter sido feita com atestados que especificassem a execução de serviços similares em quantidade e metragem compatíveis, o que não teria sido devidamente demonstrado pela empresa vencedora; e

b) **Suposta Inexequibilidade da Proposta de Preços:** A W&E questiona a exequibilidade da proposta apresentada pela VILELA, destacando que os valores ofertados para os itens 20 e 21 estariam significativamente abaixo dos preços praticados no mercado, o que poderia comprometer a qualidade e a regularidade da prestação dos serviços.

2.2. Outro ponto abordado pela recorrente diz respeito à existência de um suposto jogo de

planilha, prática em que uma empresa distribui os valores de sua proposta de forma artificial, reduzindo preços em determinados itens para vencer a licitação e compensando essa redução com sobrepreços em outros itens. A W&E alega que a análise da planilha de custos da VILELA sugere essa estratégia, o que poderia resultar em uma contratação desvantajosa para a Administração.

2.3. Diante desses pontos, a recorrente requer a revisão da decisão que habilitou a VILELA, defendendo que a ausência de comprovação técnica adequada, a aparente inexequibilidade de preços e a possível manipulação dos valores da planilha comprometeriam a isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa no certame.

3. DAS CONTRARRAZÕES

3.1. Primeiramente, a VILELA argumenta que atendeu integralmente aos requisitos técnicos exigidos no edital, apresentando atestados de capacidade técnica que comprovam sua experiência na execução de serviços similares aos previstos na licitação. Destaca, em especial, sua atuação na Universidade de Brasília (UnB), onde presta serviços de jardinagem e manutenção de áreas verdes em uma extensão territorial superior à exigida no certame.

3.2. Em relação à alegação de inexequibilidade dos preços apresentados para os itens 20 e 21, a VILELA busca refutar a argumentação da recorrente destacando que os valores ofertados refletem sua estrutura operacional e sua capacidade de fornecimento próprio de grama, fator que reduziria significativamente os seus custos.

3.3. Além disso, a empresa buscou demonstrar a exequibilidade dos itens 20 e 21 por meio da apresentação de *links* de sítios eletrônicos que comercializam esses itens nos mesmos patamares de preços propostos, evidenciando que os valores ofertados são condizentes com o mercado.

3.4. Quanto à acusação de suposto jogo de planilha, a VILELA sustenta que a distribuição dos preços em sua proposta seguiu critérios técnicos e financeiros coerentes, sem qualquer tentativa de manipulação para obtenção de vantagem indevida. Reforça que a Administração Pública, ao avaliar os valores apresentados, não identificou qualquer irregularidade, e que a própria recorrente não apresentou provas concretas que sustentem essa alegação.

3.5. Diante do exposto, a VILELA requer a rejeição integral do recurso interposto pela W&E, defendendo a manutenção de sua habilitação e o prosseguimento do processo licitatório.

4. DA ANÁLISE DA ÁREA DEMANDANTE

4.1. A recorrente alega que a VILELA não teria comprovado adequadamente a sua capacidade técnica para a execução dos serviços licitados, especialmente no que se refere aos itens 8.28.1.4 e 8.28.1.5 do edital, que tratam da manutenção de espelho d'água e áreas pavimentadas.

4.2. Entretanto, tal alegação não se sustenta. A empresa VILELA PAISAGISMO apresentou atestados de capacidade técnica, em especial, o atestado fornecido pela Universidade de Brasília (UnB), entidade que possui uma área superior à exigida pelo edital, onde a empresa demonstrou que realiza serviços de jardinagem e manutenção de áreas verdes, incluindo manutenção de espelho d'água e áreas pavimentadas, em quantitativos superiores aos requeridos pelo edital.

4.3. Um dos pontos levantados pela recorrente sobre a capacidade técnica da recorrida diz respeito à uma suposta impossibilidade de juntada de documentos posteriormente à entrega dos comprovantes de habilitação e da proposta. A recorrida aborda o assunto nesses termos:

Além disso, é necessário apontar que o atestado que servia para comprovar os itens 8.28.1.4 e 8.28.1.5 somente foi apresentado POSTERIORMENTE a entrega da documentação pela Recorrida, através de diligência, o que viola expressamente os ditames da Legislação vigente e o entendimento do TCU, mesmo após a exegese do Acórdão 1211/21 – Plenário.

Isso porque, o atestado em questão não está nos rols de documentos que podem ser juntados posteriormente, sem a capacidade de alterar substancialmente o teor da proposta. Ora, TODAS as empresas deveriam ter comprovado sua habilitação técnica no momento correto, de forma que permitir que a empresa entregue um atestado posteriormente, revela tratamento anti-isonômico e desleal perante as demais empresas que porventura teria que se organizar e apresentar os documentos corretos, na hora correta. (grifos no original)

4.4. Mais uma vez a alegação da recorrente não merece prosperar. A recorrida confirmou sua capacidade técnica mediante a apresentação de um documento complementar ao atestado de capacidade técnica originalmente apresentado, o qual apenas atesta uma condição já atendida pela empresa quando apresentou sua proposta. Essa complementação documental encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) e nas orientações da Advocacia-Geral da União (AGU), conforme o Parecer n. 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU. O referido parecer reforça que a vedação à inclusão de novos documentos, prevista no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, não alcança documentos que apenas atestem uma condição preexistente à abertura do certame, vejamos:

Acórdão 988/2022-TCU-Plenário

[...]

10. Entretanto, conforme observado na instrução precedente (peça 18, p. 4-5) , em julgado recente (Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário - Relator Walton Alencar Rodrigues) , o Tribunal entendeu que **a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim)**. 'Como visto, a interpretação literal do termo '[documentos] já apresentados' do art.26, § 9º, do Decreto 10.024/2019 e da vedação à inclusão de documento 'que deveria constar originariamente da proposta', prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 pode levar à prática de atos dissociados do interesse público, em que o procedimento licitatório (meio) prevalece e ganha maior importância que o resultado almejado, qual seja, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração (fim) .

[...]

"Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados."

Na falta de documento relativo à fase de habilitação em pregão que consista em mera declaração do licitante sobre fato preexistente ou em simples compromisso por ele firmado, deve o pregoeiro conceder-lhe prazo razoável para o saneamento da falha, em respeito aos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade, bem como ao art. 2º, caput, da Lei 9.784/1999.

Acórdão 1414/2023-TCU-Plenário

[...]

69. No caso em tela, verifica-se que a empresa Ambipar informou que poderia promover a inclusão em sua especificação operativa das autorizações necessárias, visto que já possuía para outros modelos de aeronaves. Dessa forma, inferes-e que **seria razoável diligenciar sobre essa possibilidade, ou até mesmo conceder prazo para complementação da documentação, uma vez que não altera a substância da**

proposta. 70. A diligência prevista no §3º do art. 43 da Lei 8.666/1993 c/c alínea h do inc. XII do art. 8º, inc.VI do art. 17 e art. 47 do Decreto 10.024/2019, pode e deve ser utilizada para sanar falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes. [...] 72. Além disso, conforme consignado no Acórdão1211/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Walton Alencar, **admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado(fim)**. 73. De acordo com o referido julgado, a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43,§3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) , não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo agente condutor do certame. 74. Dessa forma, deveriam os responsáveis pela condução do referido certame ter realizado as devidas diligências, para verificarem a veracidade das alegações da representante, tendo em vista a possibilidade de consulta à Anac sobre a possibilidade de a empresa conseguir incluir essa autorização para outras aeronaves, ou dar a oportunidade de apresentação dessa autorização em novo atestado atualizado.

PARECER n. 00002/2025/CNLCA/CGU/AGU

EMENTA:

I) - O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 trata da impossibilidade de juntada de novos documentos, após encerrada a fase de habilitação;

II) - **Autorização legal nos incisos do citado art. 64 para realização de diligências visando complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame**, bem como visando a atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas;

III – **O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 64 da Nova Lei de Licitações, não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo agente condutor do certame.**

IV – Necessidade de o edital estabelecer, de forma expressa, os prazos e condições dos documentos que podem ser juntados posteriormente.

4.5. Dessa forma, os procedimentos adotados na análise da documentação apresentada pela VILELA se alinham com o entendimento de que é possível e, até mesmo, necessário que seja diligenciada a obtenção de documentos para sanear os comprovantes de habilitação ou da proposta, atestando condição preexistente à abertura da sessão pública do certame, ainda que não tenham sido apresentados, no momento adequado, por equívoco ou falha.

4.6. Assim, considerando as informações complementares apresentadas pela empresa VILELA em sede de diligência, conclui-se que os requisitos de habilitação técnica exigidos no instrumento convocatório foram plenamente atendidos.

4.7. No que tange à exequibilidade dos preços apresentados, a empresa VILELA PAISAGISMO afirmou que possui produção própria de grama, o que teria o condão de propiciar uma redução significativa de seus custos operacionais. Além disso, a empresa demonstrou a exequibilidade dos itens

20 e 21 por meio da apresentação de *links* de sítios eletrônicos que comercializam esses itens nos mesmos patamares de preços propostos, evidenciando que os valores ofertados são condizentes com o mercado. Dessa forma, conclui-se que o valor apresentado está compatível com a sua estrutura de fornecimento, não havendo qualquer evidência objetiva de que os preços ofertados comprometam a execução contratual.

4.8. Além disso, o critério de julgamento das propostas adotado no Pregão Eletrônico nº 90001/2025 foi o de menor valor global. Nesse contexto, eventual inexecuibilidade de itens isolados não necessariamente comprometeria a exequibilidade global da proposta, uma vez que a competitividade do certame e a vantajosidade da contratação devem ser analisadas sob uma ótica sistêmica. O Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado nesse sentido, como pode ser observado no voto condutor do Acórdão nº 4.621/2009- TCU- Segunda Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler (grifado):

"Quando se realiza licitação pelo menor preço global, interessa primordialmente para a Administração o valor global apresentado pelos licitantes. É com base nesses valores apresentados que a Administração analisará as propostas no tocante aos preços de acordo com os dispositivos legais pertinentes (por exemplo, a exequibilidade dos valores ofertados, a compatibilidade com os preços de mercado e a prática ou não de valores abusivos)."

4.9. Dessa forma, tendo em vista que a recorrida demonstrou que os preços ofertados para os itens 20 e 21 encontram-se compatíveis com os de mercado, conclui-se que a alegação de inexecuibilidade de sua proposta de preços também não prospera.

4.10. Por fim, observa-se que a argumentação da recorrente com relação a um suposto jogo de planilhas, é meramente especulativa e não encontra respaldo técnico. Isso por que embora o critério de julgamento das propostas adotado no Pregão Eletrônico nº 90001/2025 tenha sido o de menor valor global, o edital também estabeleceu valores máximos para os custos unitários dos itens, impedindo a prática de jogo de planilha. Isso significa que os licitantes não puderam apresentar propostas com sobrepreço em determinados itens para compensar descontos excessivos em outros, pois os valores unitários já estavam limitados ao máximo admissível. Assim, o simples fato de alguns itens apresentarem valores inferiores aos preços estimados pela Administração não configura, por si só, jogo de planilha, principalmente quando há justificativa plausível para os valores ofertados.

4.11. Dessa forma, tendo em vista que a recorrida ratificou expressamente o valor global proposto como exequível, apresentou as devidas justificativas para os itens de custos de sua planilha de preços atacados pela recorrente e, ainda, tendo sido verificado que os preços ofertados encontram-se compatíveis com os preços praticados no mercado, forçoso reconhecer que a recorrida obteve êxito em demonstrar a exequibilidade de sua proposta de preços, não se afigurando, portanto, como medida razoável a desclassificação da proposta mais vantajosa para a administração.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante os fundamentos apresentados, esta unidade requisitante se manifesta pela IMPROCEDÊNCIA do recurso administrativo aqui analisado.

5.2. Dessa forma, encaminhamos os autos à Coordenação-Geral de Gestão Documental e Serviços Gerais para apreciação, e, se estiver de acordo, com sugestão de envio dos autos à Divisão de Licitações da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos - CGL, para providências que o caso requer.

IVAN LUIZ GRAZIATO

Coordenador de Suprimentos e Serviços Gerais

Aprovo a presente Nota Técnica.

Encaminhe-se à Divisão de Licitações da Coordenação-Geral de Licitações e Contratos para as demais providências cabíveis.

BRUNO CRESCENTI DE PAIVA

Coordenador-Geral de Gestão Documental e Serviços Gerais



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Luiz Graziato, Coordenador(a) de Suprimentos e Serviços Gerais**, em 06/03/2025, às 16:54, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Crescenti de Paiva, Coordenador(a)-Geral de Gestão Documental e Serviços Gerais**, em 07/03/2025, às 10:50, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **30891642** e o código CRC **CF402EA5**

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.