



PREFEITURA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

PAÇO MUNICIPAL PREFEITO JOÃO URIAS DE MOURA

RUA TENENTE ALMEIDA, 265 - CENTRO - CEP 18.185-000 - TEL/FAX 15. 3278-9700 - CENTRO - PILAR DO SUL - SP

www.pilardosul.sp.gov.br

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 5141/2023

ASSUNTO: ANÁLISE RECURSO ADMINISTRATIVO CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 08/2024

A/C.: SECRETÁRIA GESTORA JURÍDICA DE CONTROLE DE LEGALIDADE, LICITAÇÕES E TRIBUTOS

Prezada Dra. Milena,

I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de parecer requerido pela comissão de licitações acerca de recurso administrativo e contrarrazões interpostos após a sessão da concorrência eletrônica nº 08/2024, destinada a concessão de direito real de uso de imóveis (terrenos) de propriedade do Município de Pilar do Sul, com a finalidade única e exclusiva para o incentivo à instalação de empresas industriais e de transformação, visando a geração de novos postos de trabalho, fomentando novos investimentos e aquecendo a economia local, em conformidade com a Lei Municipal nº 1.108 de 20 de novembro de 1992, o critério de julgamento Melhor Técnica, baseada na pontuação obtida de acordo com o item 9.1 e 9.2, do edital, não impugnado previamente pelas licitantes.

Participaram do certame as empresas: CF FOODS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 59.652.487/0001-30; COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL APPC, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 20.477.169/0001-44; MANA PARTICIPACOES E OBRAS LTDA - ME, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 39.939.312/0001-09; RACOES FAZENDEIRO LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 02.609.281/0001-00; GUACUZAL CEREAIS SOCIEDADE UNIPESSOAL LTDA - EPP, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 42.221.536/0001-87; FWC ESTRUTURAS METALICAS LTDA - ME, inscrita no CNPJ/MF sob n.º 33.911.053/0001-13;

Sendo o resultado, cuja análise da impugnação que ora se examina, o seguinte:

ITEM	LOTE	EMPRESA VENCEDORA
01	Lotes 08, 09 e 10 da Quadra B, Com área de 3.336,75 m ²	RACOES FAZENDEIRO LTDA
02	Lote 08 da Quadra A, Com área de 1.129,88 m ²	DESERTO
03	Lote 07 da Quadra A, Com área de 2.156,15 m ²	GUACUZAL CEREAIS SOCIEDADE UNIPESSOAL LTDA - EPP
04	Lote R-1 B Quadra R, Com área de 1.018,00 m ²	CF FOODS LTDA

I.a) Dos recursos e contrarrazões:

Pois bem, concedido o prazo de 3 (três) dias úteis para a apresentação de Recurso, a empresa MANA PARTICIPAÇÕES E OBRAS LTDA – ME manifestou inconformismo quanto à classificação das propostas, almejando a revisão da proposta e projeto apresentados no item 4, alegando em síntese: Na análise da proposta da Cooperativa Agroindustrial – APPC, no primeiro quesito inerente a geração de postos de trabalhos diretos, a proponente recebeu 20 pontos, de maneira equivocada, ainda que apesar de ter empatado com a recorrente, e





também com a proponente FWC Estruturas Metálicas, a Cooperativa não apresentou o projeto de construção que foi exigido em edital, merecendo dessa forma ser desclassificada, não classificada em última colocação, conforme efetuado pela Comissão. Com relação a proponente Guaçuza, alega que também houve erro no julgamento da proposta, posto que em sua proposta não coloca data objetiva de início dos serviços, e descumpra frontalmente o edital, não é legalmente possível que o julgamento se dê dessa forma, os dizeres “de forma imediata” e “em menor prazo possível” podem significar ser amanhã ou podem ser quando a proponente quiser, daqui um ano por exemplo, não há definição, devendo a pontuação da Guaçuza ser alterada de 150 pontos, para 100 pontos, aponta também que houve falha semelhante na proposta da CF Foods LTDA., apontando ainda com a relação a essa última empresa o errôneo enquadramento como grande porte, considerando a classificação do BNDES, bem como que na JUCESP e referida CF Foods LTDA. registrou declaração de desenquadramento de EPP, passando a ser, de acordo com o entendimento da recorrente, Empresa de Médio Porte. Finalmente, pugna a recorrente pelo seu enquadramento como Empresa de Pequeno Porte, lastreada em sua certidão de enquadramento, propondo quadro de revisão de pontuação, em que sagra-se vencedora quanto ao item em questão.

Em contrarrazões a CF FOODS LTDA, alega a classificação do BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (BNDES), é exclusivo da instituição para a obtenção de linhas de créditos, sendo que não existe na legislação brasileira regra única para a classificação dos portes das empresas, existindo nos órgãos brasileiros diversos critérios estabelecidos para aferição do porte e o mais importante é o da Receita Federal, na qual está enquadrada em “Outros Portes”, onde o faturamento deverá ser superior a R\$ 4.800.000 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Também é considerada empresa de grande Porte pela classificação da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e pela Política Nacional do Meio Ambiente, finalmente alega quanto ao item “d”, início das atividades, faz jus ao 50 (cinquenta) pontos atribuídos pela Comissão, considerando estar inserida no item 1: Até 06 meses, isso que quis dizer com início imediato, que significa que iniciará no dia seguinte após assinatura do contrato as referidas obras.

Por sua vez, a FWC ESTRUTURAS METALICAS LTDA, em contrarrazões, alega que não houve de sua parte qualquer descumprimento ao edital apresentado, contudo, diante do pedido de revisão de pontuação das demais licitantes, apontados pela recorrente Maná Participações, requer que a pontuação de todos os itens do edital sejam revistos, para que assim se cumpra os critérios objetivos do edital, sem apontar quais em seu entendimento restariam com a análise viciada, pedindo finalmente esclarecimentos diante do item 02, deserto, desejando apresentar proposta para este item, pois não há no edital qualquer impedimento para tanto.

I.b) Dos esclarecimentos da Comissão

Após a indexação das razões e contrarrazões recursais a Comissão de licitações, por intermédio da Agente de Contratações, esclarece no trâmite #98 dos autos em análise que, quanto ao prazo de início das atividades das propostas apresentadas pelas empresas CF FOODS LTDA e GUAÇUZAL COMPRA E VENDA DE CEREAIS, que declaram que "As





atividades serão de forma imediata", a Comissão de Licitações e CAI, considerou para pontuação, conforme critérios do edital, o prazo do item 1 da letra d: 1) Até 6 meses para Início das Atividades. Salientando que o prazo de início das atividades restará formalizado no Contrato de Concessão, conforme minuta prévia que integra o edital.

Quanto ao enquadramento de Porte da Empresa CF FOODS LTDA, fora realizada diligência na internet, quanto aos valores de faturamento, sendo verificado no site do Ministério da Saúde - Anvisa (<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2019/porte-de-empresas-esclareca-todas-as-suas-duvidas>), o enquadramento da mesma como Empresa de Grande Porte, considerando a tabela do site e o balanço patrimonial indexado as autos, comprovando que o faturamento da empresa acima de R\$ 46 milhões.

Quanto ao enquadramento da empresa MANA PARTICIPAÇÕES E OBRAS LTDA como EPP, fora realizada diligência na RECEITA FEDERAL e JUCESP, inobstante a declaração de enquadramento como EPP indexada para a habilitação, a empresa está enquadrada como ME, por isso, foi considerando a pontuação de 20 pontos.

É breve o relatório.

II – FUNDAMENTOS

Inicialmente cumpre consignar que o presente certame reclama a utilização do critério de julgamento da melhor técnica. O julgamento por melhor técnica é utilizado para selecionar a proposta que apresenta a maior qualidade técnica, conforme critérios previamente estabelecidos no edital. Esse critério é especialmente relevante para contratações que envolvem trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, onde a qualidade do serviço ou produto é fundamental.

A doutrina destaca que o julgamento por melhor técnica deve ser baseado em critérios objetivos e transparentes, definidos no edital. Segundo Marçal Justen Neto, a adoção desse critério visa garantir que a administração pública contrate serviços ou produtos de alta qualidade, especialmente em áreas que demandam expertise técnica.¹

No Brasil o porte das empresas é definido com base em critérios econômicos e fiscais, como faturamento anual, número de empregados e capacidade produtiva. Esses critérios são fundamentais para determinar as obrigações tributárias e regulatórias das empresas.

Os portes principais: Microempreendedor Individual (MEI). Microempresa (ME). Empresa de Pequeno Porte (EPP). Média empresa. Grande empresa.

Na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, é possível encontrar a classificação do porte das micro e pequenas empresas com base na receita bruta anual: Microempreendedor Individual: receita bruta anual de até R\$ 81 mil; Microempresa: receita

¹ [OS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO E OS MODOS DE DISPUTA NA LEI 14.133/2021 — Advogados \(justen.com.br\)](https://www.justen.com.br)





bruta anual igual ou inferior a R\$ 360 mil; Empresa de Pequeno Porte: receita bruta anual superior a R\$ 360 mil e igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões.

Como os demais tamanhos não foram enquadrados nessa legislação, existe a possibilidade de outros órgãos utilizarem classificações próprias para realizarem a identificação dos portes das empresas. Confira algumas dessas classificações²:

Anvisa - Por faturamento anual

- Grupo I - Empresa de Grande Porte: superior a R\$ 50 milhões.
- Grupo II - Empresa de Grande Porte: igual ou inferior a R\$ 50 milhões e superior a R\$ 20 milhões.
- Grupo III – Empresa de Médio Porte: igual ou inferior a R\$ 20 milhões e superior a R\$ 6 milhões.
- Empresa de Pequeno Porte (EPP): igual ou inferior a R\$ 4,8 milhões e superior a R\$ 360 mil.
- Microempresa: igual ou inferior a R\$ 360 mil.

IBGE - Por número de funcionários

- Micro: até nove (comércio e serviços) ou até 19 (indústria).
- Pequena: entre dez e 49 (comércio e serviços) ou de 20 a 99 colaboradores (indústria).
- Média: entre 50 e 99 (comércio e serviços) ou de cem a 499 (indústria).
- Grande: mais de cem (comércio e serviços) ou mais de 500 (indústria).

BNDES - Por faturamento

- Microempresa: menor ou igual a R\$ 360 mil.
- Pequena empresa: maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões.
- Média empresa: maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões.
- Grande empresa: maior que R\$ 300 milhões.

Política Nacional do Meio Ambiente - Por faturamento anual

- Empresa de Médio Porte: até R\$ 12 milhões.
- Empresa de Grande Porte: acima de R\$ 12 milhões.

Pois bem, considerando que a Comissão de Licitações e o CAI, em esclarecimentos alegam que o critério utilizado para enquadramento das empresas fora o da ANVISA, bem como que não houve ao que consta pedido prévio de esclarecimento por parte das licitantes e ainda pelo que consta o mesmo critério fora atribuído à todas as concorrentes,

² [Conheças as principais formas jurídicas das empresas - Sebrae](#)





há clara objetividade no emprego do critério adotado, atribuindo aos participantes a mesma métrica.

A nova lei brasileira, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, se fundamenta em diversos princípios fundamentais, que orientam sua elaboração e aplicação, dentre eles, destacam-se o Princípio da Vinculação ao Edital, que reclama a necessidade de seguir estritamente o que foi previsto no instrumento convocatório para garantir a transparência e a equidade do processo. De forma simplista, podemos exemplificar que não serão permitidas alterações nas condições estabelecidas no edital após o início da licitação, para que todos os concorrentes sejam tratados de forma igualitária.

Acerca do princípio da vinculação ao edital, tanto do Superior Tribunal de Justiça (STJ) assim já decidiu:

Superior Tribunal de Justiça (STJ)

REsp 595.079/RS: Decisão que destaca a importância do princípio da vinculação ao edital, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório.

Desta forma, se o mesmo critério foi empregado para enquadramento de porte de todas as empresas, podemos dizer que cumprido o princípio acima disposto, bem como aplicando ao caso o julgamento objetivo, cujos critérios claros, foram previamente previstos em edital a fim garantir transparência, imparcialidade e isonomia no processo licitatório.

Destaca-se também a importância da fase de esclarecimentos no processo licitatório, sendo que a ausência de questionamentos nessa fase pode ser interpretada como aceitação tácita das regras estabelecidas no edital.

Quanto à classificação da recorrente como ME e não EPP, a Comissão conforme esclarecimento no trâmite #98 se fundamentou no enquadramento da Maná Participações, inobstante a declaração de enquadramento indexada com a apresentação da proposta, considerando o estabelecido na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, em cotejo com diligências nos sites da JUCESP e da RFB, sendo que a referida empresa está enquadrada junto à tais órgãos na condição de ME, portanto, aparentemente não fora utilizado nenhum critério subjetivo para tal pontuação, contudo, observo que por medida de objetividade e imparcialidade os critérios devem ser obtidos de acordo com os mesmos referenciais, sob pena de ferimento da isonomia, assim noto que, em que pese os demais portes não terem sido enquadrados na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, para o enquadramento de algumas empresas fora utilizado o critério da ANVISA, devendo ser empregado o mesmo critério para todas as licitantes em nosso entendimento.

Quanto à suposta subjetividade na avaliação das declarações de início imediato das atividades, que deve ser mitigada pela aplicação rigorosa dos critérios do edital, cumpre-nos inicialmente galgar o conteúdo semântico da expressão. Assim, **Início**: Denota o ponto de partida ou o começo de uma ação, processo ou evento; **Imediato**: Refere-se a algo que ocorre sem demora, de forma instantânea ou quase instantânea. No contexto de atividades, sugere que a ação deve começar logo após a determinação ou decisão, sem intervalos





significativos; **Atividades:** Refere-se às tarefas, ações ou operações que precisam ser realizadas. Logo, quando se fala em “início imediato das atividades”, a expressão sugere que as tarefas ou operações devem começar sem qualquer atraso após a ordem ou decisão. Em contratos de prestação de serviços, “início imediato das atividades” pode significar que o contratado deve começar a executar os serviços assim que o contrato é assinado. Desta forma interpretou a Comissão, conclusão óbvia, diga-se de passagem, que não carece de maiores delongas, classificando as proponentes quanto ao item “d” na alínea 1.

Ainda, é cediço que a Comissão conferiu a mesma pontuação para a recorrente Maná Participações, não havendo qualquer prejuízo, mesmo não constando em sua proposta o início das atividades, mas sim um cronograma de obra, senão vejamos³:

7.2 Cronograma de Obras

As obras terão um prazo de 6 meses para conclusão, com o seguinte cronograma:

- 1ª a 2ª mês: Terraplanagem, fundação e estrutura.
- 3ª a 4ª mês: Levantamento de paredes, telhado e instalações internas.
- 5ª mês: Instalações elétricas e hidráulicas.
- 6ª mês: Acabamentos, paisagismo e testes de operação.

Desta forma, considerando que a análise da Comissão fora objetiva, e considerou o conteúdo semântico das propostas no item, mesmo quanto a recorrente expressamente que não enfatizou o início das atividades e sim o início das obras, atribuindo o mesmo valor de pontuação, sem qualquer suposto subjetivismo, não vislumbro ferimento a isonomia o item em questão.

Ainda, entendo que se houve desclassificação de preponente por não apresentação de documentos obrigatórios pelo Edital (APPC), a empresa não deveria constar no rol dos classificados, sendo uma impropriedade técnica a sua manutenção nessa qualidade.

Nesse ponto, resta-nos examinar a questão suscitada acerca da pretensão, depois de não se sagrar vencedora em nenhum item, de pretender a concorrente FWC Estruturas Metálicas LTDA, apresentar novas propostas para o item 2, considerado deserto pela ata de julgamento do certame. Acerca da pretensão traçamos algumas considerações.

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, uma licitação é considerada deserta quando não há interessados no certame. Nessa situação, a dispensa de licitação é uma razão excepcional para a contratação direta, desde que as condições do edital sejam mantidas e a contratação ocorra em até um ano. Para lidar com uma licitação deserta, o órgão licitante pode: Reavaliar o edital, Reformular o edital para torná-lo mais atrativo e acessível, Abrir o edital novamente.

Cumpre-nos carrear algumas lições acerca dos pressupostos para dispensa de licitações no caso de licitações desertas ou fracassadas, vejamos:

³ Fls. 290 – dos autos em tela.





Diferentemente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/21 – nova Lei de Licitações, contemplou as licitações desertas e fracassadas e a possibilidade de dispensar a licitação para contratar num mesmo dispositivo, especificamente no *art. 75, inc. III*.

Essa conjugação das licitações desertas e fracassadas em um mesmo dispositivo é bastante razoável. Afinal, ambas autorizam a contratação direta em razão do **resultado infrutífero do certame**, que não teve êxito na seleção de proposta em condições de contratação, seja em função do não comparecimento de interessados (licitação deserta), seja em decorrência da desclassificação/inabilitação de todos os concorrentes (licitação fracassada).

Mas o emprego dessa hipótese de dispensa demanda a análise de alguns pressupostos, alguns previstos expressamente na nova Lei de Licitações e outros não.

O **primeiro** deles, não expresso, tem como objetivo **afastar a hipótese de o insucesso da licitação ter decorrido da fixação de alguma condição injustificadamente restritiva ou, mesmo, da adoção de algum procedimento incompatível com a Lei**, a exemplo da desclassificação/inabilitação de licitante no caso em que o vício era passível de saneamento.

O **segundo** pressuposto, este expresso no dispositivo, impõe que, para a legitimidade da contratação direta, deverão ser observadas **todas as condições definidas em edital de licitação**. Vale dizer que, deverão ser respeitadas todas as condicionantes previstas no ato convocatório relacionadas à apresentação das propostas – o que abriga não apenas as especificações do objeto e condições de execução, como também o valor máximo definido – e aquelas definidas para análise e julgamento da habilitação.

O **terceiro** pressuposto, também expresso na Lei, representa uma novidade: só será possível a contratação direta diante de licitação deserta ou fracassada **se o procedimento ocorreu há menos de um ano**. Trata-se da indicação de um elemento objetivo de análise, que irá nortear a Administração até quanto tempo, após o resultado infrutífero do certame, será possível realizar a contratação direta. Após esse lapso será necessário realizar uma nova licitação.

De toda forma, o art. 75, inc. III, da Lei nº 14.133/2021 abriga hipótese de dispensa de licitação **a ser ponderada a partir das circunstâncias do caso concreto**. Logo, se passaram apenas dois, três, ou seis meses do certame deserto/fracassado e for identificado em levantamento de mercado potencial de seleção de proposta vantajosa a partir de uma licitação – apesar de possível a contratação por dispensa – um novo procedimento licitatório será o encaminhamento a ser adotado.

Por fim, interessante observar que a nova Lei de Licitações deixou de incluir como requisito para a contratação direta a ausência de prejuízo com a repetição da licitação, tal como previsto no art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/1993.⁴

Particularmente penso que a contratação direta, não seja a melhor alternativa para a administração no caso em tela, posto que já nessa fase houve expressa manifestação de interesse no lote, e existem algumas opções para lidar com essa situação: **Reabertura do Certame**⁵: A administração pode optar por reabrir o processo licitatório para o

⁴ <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-pressupostos-para-dispensa-no-caso-de-licitacoes-desertas-ou-fracassadas/> acesso em 30/09/2024.

⁵ A reabertura do certame para itens desertos é uma prática comum e visa garantir a competitividade e a obtenção de propostas vantajosas. Isso pode ser feito mediante a publicação de um novo aviso de licitação, mantendo-se as condições originais do edital.





item deserto, permitindo que novas propostas sejam apresentadas dentro do mesmo processo licitatório. Isso é feito para tentar atrair mais interessados e obter uma proposta vantajosa ou **Novo Procedimento Licitatório**⁶: Se a reabertura do certame não for viável ou não resultar em propostas adequadas, a administração pode iniciar um novo procedimento licitatório. Isso pode incluir a revisão do edital para torná-lo mais atrativo ou adequado às condições de mercado.

Desta forma, sem qualquer caráter vinculativo, apenas à título orientativo, recomendo a reabertura do certame do item deserto, carreando novo prazo para a apresentação de propostas.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando que não houve questionamento antecipado acerca dos critérios objetivos de julgamento, baseados na melhor técnica, opino que a Comissão se utilize de um único e igual critério para classificar o porte das empresas participantes do certame, caso necessário, reavalie a pontuação estabelecida para cada participantes. Quanto ao suposto subjetivismo na expressão “início imediato das atividades”, reputo que pelo critério semântico é possível extrair interpretação objetiva, fixando as propostas na alínea 1 do item d dos critérios de pontuação estabelecidos, posto que condizentes com a dicção: 1) até 6 meses, tal qual efetuado com a pontuação da recorrente, que não consignou em sua proposta o início das atividades, mas sim um cronograma de obra.

Finalmente, quanto a situação posta pela FWC Estruturas Metálicas LTDA, a apresentar nova proposta para o item 2, considerado deserto pela ata de julgamento do certame, penso que a melhor alternativa para a administração seja a reabertura do certame para tal item deserto.

Quanto às demais irrisignações reputo que em nada alteram a estrutura do decidido pela Comissão, consignando somente, para refinamento da técnica que seja efetuada a desclassificação e não a classificação de licitante que em caso de desatendimento dos requisitos previstos no edital.

Vale lembrar que a presente manifestação não possui caráter vinculativo, considerando em especial o disposto no artigo 165, § 2º da Lei nº 14.133/2021, vez que sequer detemos qualquer competência recomendando sempre que as decisões da Comissão sejam baseadas na conformidade com os critérios do edital e nas normas vigentes, garantindo transparência e imparcialidade no julgamento dos recursos apresentados.

Pilar do Sul, 01 de outubro de 2024.

Raquel Morais Bom Dodopoulos
OAB/SP nº 178.222
Advogada Municipal I

⁶ Se a reabertura não for eficaz, a administração pode optar por iniciar um novo procedimento licitatório. Isso pode incluir ajustes no edital para melhor adequação às condições de mercado e maior atratividade para os licitantes.





PREFEITURA DE PILAR DO SUL
RUA TEN ALMEIDA
PILAR DO SUL - CEP - 18.185-000
(15) 3278-9700



CÓDIGO DE ACESSO
03F77167822D4E28BDDE35EE4DDD8BD8

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Este documento foi assinado digitalmente/eletronicamente pelos seguintes signatários nas datas indicadas

Para verificar a validade das assinaturas acesse o link abaixo

<https://pilardosul.flowdocs.com.br:2096/public/assinaturas/03F77167822D4E28BDDE35EE4DDD8BD8>