

**ANÁLISE DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P118408/2020-SPU**

**LICITAÇÃO: TOMADA DE PREÇOS Nº 028/2020-SEINF**

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SUBSTITUIÇÃO DA PAVIMENTAÇÃO EXISTENTE, POR PAVIMENTAÇÃO EM PISO DE CONCRETO INTERTRAVADO SEXTAVADO, NO BAIRRO PEDRINHAS, MUNICÍPIO DE SOBRAL/CE.

**ÓRGÃO DE ORIGEM:** SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA

**RECORRENTES:** NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67) e A.J KADA ENGENHARIA LTDA – ME (CNPJ nº 27.354.861/0001-24).

Recebidos hoje.

Vistos, etc.

**1 - RELATÓRIO**

Cuida-se de análise sobre os recursos administrativos interpostos pelas empresas NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67) e A.J KADA ENGENHARIA LTDA – ME (CNPJ nº 27.354.861/0001-24), em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação – CPL que, auxiliada pela análise técnica da Secretaria de Infraestrutura, entendeu pela sua inabilitação junto à Tomada de Preços nº 028/2020-SEINF, que tem como objeto, em síntese, contratação de empresa especializada para execução dos serviços de substituição da pavimentação existente, por pavimentação em piso de concreto intertravado sextavado, no Bairro Pedrinhas, Município de Sobral/CE.

Em suma, alegam as recorrentes o seguinte:

EMPRESA RECORRENTE	RAZÕES DO RECURSO
NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67)	Sustenta, em síntese, que há necessidade de reforma da decisão que a inabilitou do certame, haja vista que, embora tenha sido inabilitada em virtude de supostamente ter apresentado Certidão de Registro e Quitação no CREA-CE com o prazo de validade vencido, constam em seus documentos certidão integral, de Pessoa Jurídica, com prazo de validade até 31/12/2020 (fls. 455/456), de modo que não haveria razão para manter a decisão de habilitação. Pugna, ao final, pela alteração da decisão para habilitá-la no processo licitatório.

A.J KADA ENGENHARIA LTDA  
- ME (CNPJ nº 27.354.861/0001-  
24)

Sustenta que a apresentação da Certidão de Acervo Técnico nº 191031/2019, colacionadas às fls. 506 do processo licitatório resta suficiente para comprovar a sua qualificação técnico operacional, conforme exigido no item 6.3.4.2 do Edital. Assim, pugna pela reforma da decisão da CPL para que seja habilitada para disputa no certame.

Comunicadas as licitantes a respeito dos recursos interpostos, não houve manifestação, no prazo concedido, para apresentação de contrarrazões.

É o que basta para relatar. Passa-se à análise.

## 2 - ANÁLISE

### 2.1 - DO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67)

As razões recursais da empresa NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67) refletem, basicamente, no argumento de que teria apresentado documentação que foi avaliada como vencida quando da análise da Comissão Permanente de Licitação, em conjunto com a assessoria técnica da SEINF.

Ao avaliar os documentos de habilitação da empresa recorrente, a CPL, auxiliada pela assessoria técnica do órgão licitante, decidiu por inabilitá-la por esta razão:

A Comissão analisou os documentos de habilitação e constatou que a empresa **NABLA CONSTRUÇÕES LTDA** apresentou Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Física - CREA-CE - nº 202202/2020 (folha nº 462 do processo de licitação) fora do prazo de validade.

O Edital determina que as licitantes comprovem a inscrição ou registro junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), de acordo com o item 6.3.4.1:

6.3.4.1. Prova de inscrição ou registro da **LICITANTE** junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), da localidade da sede da **PROPONENTE**. (Grifou-se).

(Re)analisando a documentação apresentada pela recorrente, verifica-se que esta **conseguiu comprovar a sua inscrição no CREA-CE**, por meio da Certidão de Registro e Quitação Pessoa Jurídica nº 214971/2020, com validade até 31/12/2020, acostada aos autos às fls. 455/456. Aparentemente, a análise técnica na época da sessão de habilitação se restringiu a avaliar a Certidão nº 202202/2020 (fls . 462), cujo registro é de pessoa física e faz alusão ao profissional Manoel Carvalho Cidrão, com validade expirada em 31/03/2020.

Tendo comprovado a sua inscrição junto ao CREA-CE, por meio da Certidão de Registro e Quitação Pessoa Jurídica nº 214971/2020, que possui validade até 31/12/2020, não há razões para manter a decisão de inabilitação da recorrente, haja vista que o teor da Certidão nº 202202/2020 (fls . 462) não representa prejuízos ao certame. O profissional Manoel Carvalho Cidrão, inclusive, consta na lista de responsáveis técnicos indicada pela Certidão de Registro e Quitação Pessoa Jurídica nº 214971/2020.

Diante do exposto, mediante uma (re)análise, constata-se a possibilidade jurídica de habilitação da empresa NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67), posto que consegue comprovar a sua qualificação técnica quanto ao item 6.3.4.1, devendo ser reformada, neste ponto, a decisão da CPL, salvo melhor juízo.

**2.2 – DO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA A.J KADA ENGENHARIA LTDA – ME (CNPJ nº 27.354.861/0001-24)**

A Comissão Permanente de Licitação decidiu, na fase de habilitação, auxiliada pela análise técnica da Secretaria de Infraestrutura, pela inabilitação da empresa recorrente, diante da suposta falta de atendimento ao item 6.3.4.2, do edital. A decisão foi baseada no parecer da análise técnica da SEINF, que identificou o seguinte:

(...) a empresa A J KADA ENGENHARIA LTDA não apresentou o(s) Atestado(s) ou Certidão(ões) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em que figurem o nome da empresa concorrente na condição de “CONTRATADA”, descumprindo o item 6.3.4.2 do edital.

A inabilitação, portanto, teve como fundamento um possível descumprimento ao item ao item 6.3.4.2, do edital, que segue compilado abaixo:

6.3.4.2. Comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, a ser feita por intermédio de Atestados ou Certidões fornecida(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em que figurem o nome da empresa concorrente na condição de “CONTRATADA”, com execução de no mínimo 4.500 m<sup>2</sup> (quatro mil e quinhentos metros quadrados) de PISO PRÉ-MOLDADO ARTICULADO, INTERTRAVADO, SEXTAVADO E COM CUNHAS MACHO E FÊMEA NAS FACES LATERAIS e=8,0cm (fck=35Mpa) P/ TRÁFEGO PESADO. (Grifou-se).

A recorrente sustenta que a apresentação da Certidão de Acervo Técnico nº 191031/2019, colacionada às fls. 506 do processo licitatório é suficiente para comprovar a sua qualificação técnico operacional, conforme exigido no item 6.3.4.2 do Edital. Não procede a argumentação da empresa, no entanto.

Com efeito, a qualificação técnica editalícia tem a finalidade de aferir a aptidão técnica do licitante conferindo segurança à Administração Pública de que **o licitante possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, caso se sagre vencedor do certame.** Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a “*Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo*”<sup>1</sup>.

Dentre os documentos arrolados taxativamente pela Lei de Licitações para cobrar dos licitantes para fins de qualificação técnica, existem os atestados de capacidade técnica que estão estipulados no art. 30, II e § 1º, I, da Lei n. 8.666/1993, que, por sua vez, têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio **de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória**, de que o licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à **Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.**

Marçal Justen Filho enaltece a relevância do atestado ao discorrer que “*em todo o tipo de contratação pode cogitar-se da exigência de experiência anterior do licitante como requisito de segurança para a contratação administrativa. Aliás até se pode afirmar que em muitos casos a capacitação técnica operacional se evidencia como a única manifestação de experiência anterior relevante e pertinente*”<sup>2</sup>. Na prática, a interpretação do art. 30 no que concerne aos atestados, deve ser cautelosa e primar pela finalidade precípua da exigência, qual seja: **a demonstração de que os licitantes possuem condições técnicas para executar o objeto pretendido pela Administração caso venha a sagrar-se vencedor.**

Portanto, a apresentação de atestados visa demonstrar que os licitantes já executaram, anteriormente, **objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação, conforme previamente positivado no edital.** A finalidade da norma é clara: **resguardar o interesse da Administração - a perfeita execução do objeto da licitação -, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar o objeto tal qual licitado.**

<sup>1</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zenite, 2008, p. 233.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 332

A própria Constituição da República assevera no inciso XXI de seu art. 37, *in fine*, que somente serão permitidas as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por todas estas razões, não resta dúvida que a CPL deve atuar ao examinar os atestados com esteio nos princípios, dentre outros, da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e *da vinculação ao instrumento convocatório*.

Vê-se, pois, que o atestado de capacidade técnica precisa, *além de ser emitido por terceiro, obrigatoriamente, ser relevante e similar com o objeto da licitação*. Ou seja, a Administração deve levar em conta suas quantidades, prazos de atendimento e características, de modo que seja possível conferir se a licitante e seu representante técnico possuem, de fato, a capacidade técnica necessária para atender o objeto licitado, nos termos dispostos no Edital, a fim de evitar prejuízos à Administração.

O Edital do certame é claro ao solicitar a comprovação de **atuação da empresa**, certificada ou atestada por pessoa jurídica de direito público ou privado, em que figurem o nome da empresa concorrente na condição de "CONTRATADA", com execução de no mínimo 4.500 m<sup>2</sup> (quatro mil e quinhentos metros quadrados) de PISO PRÉ-MOLDADO ARTICULADO, INTERTRAVADO, SEXTAVADO E COM CUNHAS MACHO E FÊMEA NAS FACES LATERAIS e=8,0cm (fck=35Mpa) P/ TRÁFEGO PESADO.

A empresa recorrente se restringe a apresentar a CAT SEM REGISTRO DE ATESTADO n° 191031/2019 (fls. 506), sem a emissão de atestado ou certidão por nenhuma pessoa jurídica de direito público ou privado, conforme determina o instrumento convocatório, a fim de dar maior segurança jurídica à Administração.

Assim, não assiste razão à recorrente que, de fato, como observou a assessoria técnica da SEINF, não conseguiu preencher os requisitos estipulados na cláusula 6.3.4.2 do Edital, devendo, portanto, salvo melhor juízo, ser mantida a decisão da CPL.

### 3 - DA OBRIGATÓRIA NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Nunca é demais relembrar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas, tendo o condão de consolidar, como consequência, a segurança jurídica do certame.

Desta sorte, em se tratando de regras constantes de instrumento convocatório, deve haver vinculação a elas.

É o que estabelecem os arts. 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

Trata-se, em verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo, todos tratados com absoluta prioridade pela Administração Pública de Sobral.

Neste sentido, convém citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.):

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I).

Define o autor Marçal Justen Filho, em sua obra *COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS*:

Ao submeter à administração ao princípio da vinculação ao ato convocatório, a Lei nº 8.666/93 impõe o dever de exatidão da discricionariedade por ocasião de sua elaboração. Não teria cabimento determinar a estrita vinculação ao edital e, simultaneamente, autorizar a atribuição de competência discricionária para a comissão indicar, por ocasião do julgamento de alguma das fases, os critérios de

juízo. Todos os critérios e todas as exigências deverão constar de modo expresso e exaustivo, no corpo do edital.

O Edital sendo claro com relação às exigências de habilitação, como ocorre no presente caso, a Administração não pode deixar de aplicar as regras ali previstas, sob pena de fragilizar a isonomia entre os licitantes. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União vem se manifestando, conforme julgado colacionado abaixo:

Insere-se na esfera de discricionariedade da Administração a eleição das exigências editalícias consideradas necessárias e adequadas em relação ao objeto licitado, com a devida fundamentação técnica. Entretanto, **em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, é inadmissível que a Administração deixe de aplicar exigências previstas no próprio edital que tenha formulado.**

(...)

No caso em apreço, a delimitação do escopo das exigências para qualificação técnica se inseriu no espectro de discricionariedade da entidade reguladora, todavia, **ao inseri-las no edital passa a Administração a vincular-se ao disposto no instrumento convocatório. Doutra forma, estaria a ferir a isonomia do certame.** (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2730/2015. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/10/2015) [Grifos nossos].

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, a fim de consolidar a segurança jurídica dos procedimentos licitatórios, ao mesmo tempo em que privilegia a transparência do certame, garantindo a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas, isto sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato, sendo justamente isto o que está sendo realizado no presente certame.

### 3 - CONCLUSÕES

Ante ao exposto, e à luz dos princípios que norteiam a licitação pública, **OPINO** pelo **RECEBIMENTO** e **PROCESSAMENTO** dos recursos administrativos interpostos, porquanto cabíveis e tempestivos, e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** dos pleitos recursais formulados pela empresa **NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67)** e pela **IMPROCEDÊNCIA** dos pleitos recursais formulados pela **A.J**

**KADA ENGENHARIA LTDA (CNPJ nº 27.354.861/0001-24)**, dando-se prosseguimento ao certame com a reforma da decisão para habilitar a primeira e mantendo-se a inabilitação da segunda.

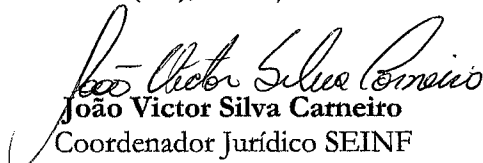
Cumpre advertir, oportunamente, quanto às opiniões técnicas e jurídicas, que não compete ao órgão jurídico a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato alheio às próprias atribuições dos signatários, quer no seu aspecto econômico-financeiro, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são costumeiramente denominados de mérito administrativo e são de inteira responsabilidade do Gestor Público e demais autoridades responsáveis.

Assim, a discussão constante do presente parecer cinge-se, na seara jurídica, apenas e tão somente, às questões de caráter eminentemente jurídico, motivo pelo qual o posicionamento não possui o condão de vincular o Administrador Público (MS n. 24073, relator Ministro Carlos Velloso, STF), que poderá motivadamente adotar entendimento diverso, mesmo com recomendação jurídica contrária, conforme preconiza o art. 50, inciso VI da Lei nº 9.784/99. Logo, a presente manifestação não é deliberativa nem vincula os interessados, ficando a decisão a cargo da autoridade superior.

Tal entendimento emerge das decisões pacíficas e remansosas do Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, o Mandado de Segurança nº 30928-DF.

É o parecer, s.m.j.

Sobral (CE), 28 de julho de 2020.

  
**João Victor Silva Carneiro**  
Coordenador Jurídico SEINF  
OAB/CE 32.457

  
**Yan Faria Farias**  
Engenheiro Civil  
Coordenador de Planejamento  
Secretaria de Infraestrutura

João Victor Silva Carneiro  
Coordenador Jurídico SEINF  
Secretaria de Infraestrutura  
Prefeitura Municipal de Sobral

**DECISÃO ADMINISTRATIVA**

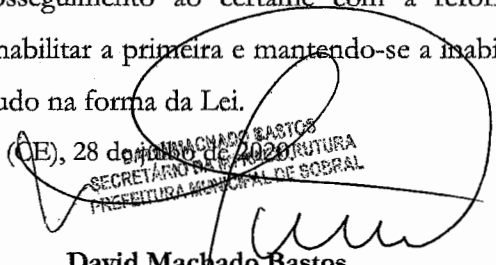
**P118408/2020-SPU**

Página 8/9

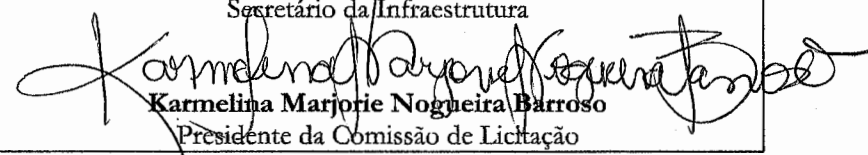


Vistos, etc.

Acolhemos a opinião contida na análise dos recursos administrativos em questão, com base na fundamentação expendida e à luz da legislação vigente sobre o tema, **DECIDINDO** pelo **CONHECIMENTO DOS RECURSOS**, já que cabíveis e tempestivos, e, **NO MÉRITO**, pela **PROCEDÊNCIA** dos pleitos recursais formulados pela empresa **NABLA CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ nº 06.866.305/001-67)** e pela **IMPROCEDÊNCIA** dos pleitos recursais formulados pela **A.J KADA ENGENHARIA LTDA (CNPJ nº 27.354.861/0001-24)**, dando-se prosseguimento ao certame com a reforma da decisão para habilitar a primeira e mantendo-se a inabilitação da segunda, tudo na forma da Lei.

Sobral (CE), 28 de maio de 2020.  
  
**SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL**

**David Machado Bastos**  
Secretário de Infraestrutura

  
**Karmelina Marjorie Nogueira Barroso**  
Presidente da Comissão de Licitação