

## RESPOSTA AOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

**PAR/ASJUR. Nº 213/2018-ASJUR/SECOMP**  
**TOMADA DE PREÇOS Nº 044/2018-SECOMP/CPL**  
**RECORRENTES: CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ LTDA. EPP. e MILLENIUM**  
**SERVIÇOS EIRELI. ME.**

Recebido hoje.  
Vistos, etc.

### 1) DOS FATOS

Trata-se da análise dos recursos administrativos interpostos pelas licitantes **CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ LTDA. EPP.** e **MILLENIUM SERVIÇOS EIRELI. ME.** em face de suas inabilitações junto à Tomada de Preços nº 044/2018-SECOMP/CPL, que tem como objeto, em suma, a contratação de empresa especializada para realização de serviços de requalificação dos Centros de Convivência junto ao Residencial Nova Caiçara, em Sobral/CE.

Em apertada síntese, alegam as Recorrentes:

**RECORRENTE: CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ LTDA. EPP.**

**-RAZÕES RECURSAIS:** A empresa foi inabilitada por supostamente não ter apresentado documentação comprobatória de qualificação técnico-operacional para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto licitado. Não obstante, a empresa sustenta que trouxe documentação que comprova a execução de 82% (oitenta e dois por cento) da quantidade prevista no orçamento posto em licitação, motivo pelo qual roga sua consideração e a reforma da decisão para que a empresa passe a ser tida como habilitada.

**RECORRENTE: MILLENIUM SERVICOS EIRELI. ME.**

**-RAZÕES RECURSAIS:** A empresa foi inabilitada por supostamente não ter apresentado documentação comprobatória de qualificação técnico-operacional para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto licitado. A empresa chega a confirmar a ausência dos documentos comprobatórios, mas os anexa no Recurso e pede a consideração, requerendo, ao final, a reforma da decisão para que a empresa passe a ser tida como habilitada.

É que importa relatar. Passa-se à análise meritória.

*Handwritten signature*

*Handwritten signature*  
*Aguiar*

## 2) DO DIREITO

### 2.2) Do caso concreto. Quantitativos comprovados pela licitante recorrente (parâmetro utilizado pelo órgão licitante). Juntada posterior de documento.

Muito embora reste comprovada a possibilidade legal de se exigir quantitativos mínimos, é também dever da Administração Pública realizar, em procedimentos licitatórios, todos os atos *legais* cabíveis objetivando a busca pela proposta mais vantajosa para o interesse público. Na prática, a Administração tem que ter o cuidado de que um princípio não prejudique outro e, quando houver conflito direto, flexibilizar um em detrimento do que, naquele momento, se apresenta como mais urgente e interessante aos interesses públicos.

No caso concreto, o **Edital da Tomada de Preços em tela exige a comprovação de quantitativos similares**, isto para fins de capacidade técnico-profissional da empresa licitante.

No caso da licitante SANTA BEATRIZ, (re)conferindo a documentação apresentada pela empresa, viu-se que assiste razão quando afirma que **trouxo 82% (oitenta e dois por cento) do quantitativo constante no orçamento da licitação**, sendo tecnicamente suficiente, portanto, no que tange à comprovação da qualificação técnico-operacional (serviços de esquadrias).

Conferindo os autos, realmente a empresa Recorrente CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ comprovou, durante a fase de habilitação, a qualificação técnico-operacional necessária para que continue na disputa, já que ficou apenas a 12% (doze por cento) da íntegra do quantitativo constante no orçamento licitado.

Assim, e considerando a aparente ocorrência de erro/equívoco quando da apuração/contagem dos quantitativos exibidos quando da fase habilitatória deste certame por parte do Eng. Civil acompanhante, o que acaba por fazer assistir razão a tese da Recorrente CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ, pode-se entender, sem que se faça necessário maior divagação, pelo provimento de seu Recurso quanto à necessidade de reforma da decisão que a inabilitou, na forma da Lei.

Deve-se atentar sempre para que as exigências de qualificação técnica não sejam desarrazoadas a ponto de frustrar o caráter competitivo do certame. Outro não é o posicionamento do TCU (BRASIL, TCU, 2009b):

“As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo tão-somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências (sic) ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado. (Grifo nosso)”. 

Já no caso da licitante MILLENIUM, é a própria Recorrente que confirma a ausência da documentação necessária em seu envelope de habilitação, ocasião em que informou que os documentos seguiam como anexos do Recurso Administrativo. Na prática, tal providência é rechaçada pela legislação e jurisprudência especializadas, senão, veja-se:

Pois bem. São duas questões a serem apreciadas, quais sejam, (a) juntada posterior de documento (por parte da Recorrente MILLENIUM); e (b) aplicabilidade dos princípios da competitividade e da melhor proposta e possibilidade de flexibilização do quantitativo mínimo exigido em Edital.

Em relação à juntada posterior de documento, há casos em que a inclusão posterior de um documento não caracteriza, por si só, a vedação legal do art. 43, § 3º da lei 8.666/93 e outros, sim. Deve-se, então, distinguir ambas situações e saber, com exatidão, quando se pode ou não incluir documentação posterior, senão, veja-se:

Primeiramente, deve ficar claro que a Comissão de Licitação somente pode realizar diligências quando houver dúvida sobre algum ponto obscuro ou complementar a instrução do processo (art. 43, § 3º). Isto não quer dizer que a Administração tenha discricionariedade quanto à realização de uma diligência. Em havendo dúvida deve diligenciar. **Todavia, não é todo e qualquer documento que pode ser juntado aos autos do processo licitatório.**

**É o mesmo dispositivo legal que ressalva que os documentos que deveriam constar originalmente da proposta e não constaram, não poderão ser juntados a posteriori, que são justamente os documentos relativos à habilitação jurídica (art. 28), à regularidade fiscal (art. 29) e à qualificação técnica (art. 30).**

No momento de apresentação dos envelopes o licitante deve ter conhecimento em face das exigências legais e editalícias quais documentos deve apresentar. Não os trazer caracteriza descumprimento à Lei e ao edital, devendo ocorrer, via de regra, a inabilitação ou a desclassificação, conforme o caso. Como salienta JESSÉ TORRES (2009, p. 526) *“a proibição de serem aceitos posteriormente respeita o direito dos demais licitantes ao processamento do certame de acordo com as exigências do Edital”*, tanto que a Comissão de Licitação está proibida de ordenar diligências que tenham como finalidade a inclusão de documentação que deveria acompanhar a proposta.

O TCU segue a mesma linha, através do Acórdão 220/2007- Plenário: *“Também contraria o § 3º do mesmo artigo, pois aceita a inclusão posterior de documentos e informações que deveriam constar originariamente da proposta, uma vez que a conformidade desses documentos e informações com os requisitos do edital são considerados para a classificação da proposta”*.

Assim, e sem que se faça necessário maior divagação, esta assessoria conjunta, com assessoramento da área técnica da Secretaria de Obras, Mobilidade e Serviços Públicos, opina pela desconsideração, pela Comissão Permanente de Licitação, do documento acostado pela empresa Recorrente MILLENIUM, isto para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa MILLENIUM. 

  
  
Aquino

### 2.3) Possibilidade de Flexibilização do Edital.

Sobre a possibilidade da aplicabilidade dos princípios da competitividade e da melhor proposta para flexibilização do quantitativo mínimo exigido em Edital, a jurisprudência entende ser possível, desde que se comprove as vantagens para a Administração Pública, senão, veja-se:

Com efeito, a Administração Pública, quando providencia e abre processos licitatórios, busca SEMPRE a proposta mais vantajosa. A **competitividade** é algo que está inteiramente ligado à vantajosidade, uma vez que permite uma maior **competição** entre partes competentes e com capacidade técnica para prestação dos serviços licitados. Assim, encontra-se o melhor preço e a melhor condição do fornecimento/prestação do serviço.

A flexibilização de uma regra editalícia para salvaguardar o interesse público, portanto, notadamente quando em nome dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, é medida que se faz absolutamente importante e necessária para o bom e regular andamento dos processos licitatórios. Na prática, a flexibilização de radicalismos na compreensão de exigências previstas em editais significa adotar uma lógica de relativização e mitigação do caráter absoluto do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Por outro lado, a Administração Pública, quando publica o instrumento convocatório, que, vale dizer, só ocorre depois de analisadas todas as cláusulas constantes no documento, inclusive as que atrelam direitos e obrigações, vincula-se diretamente às suas regras, não podendo decidir a posteriori se irá relativizar uma ou outra norma a critério da situação específica, isto em prol da própria segurança jurídica dos participantes e do interesse público.

Sobre isto, MARÇAL JUSTEN FILHO afirma que “quando o Edital impuser comprovação de certo requisito não cogitado por ocasião do cadastramento, **será indispensável a apresentação dos documentos correspondentes por ocasião da fase de habilitação**” (*in* Pregão. Comentários à Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305). Como exemplo de violação ao referido princípio, o referido autor cita a não apresentação de documento exigido em Edital e/ou a apresentação de documento em desconformidade com o Edital, exatamente o que ocorre *in casu*.

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no STF, no STJ, nos TRFs e no TCU, como será a seguir demonstrado:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência. 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas



# PREFEITURA DE SOBRAL

Secretaria de Obras, Mobilidade  
e Serviços Públicos



válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade. 4. É imprescindível a assinatura ou rubrica do licitante na sua proposta financeira, sob pena de a Administração não poder exigir-lhe o cumprimento da obrigação a que se sujeitou. 5. Negado provimento ao recurso (STF. RMS 23640/DF).

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. REQUISITO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NÃO CUMPRIDO. DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA DIFERENTE DA EXIGIDA. O Tribunal de origem entendeu de forma escorreita pela ausência de cumprimento do requisito editalício. Sabe-se que o procedimento licitatório é resguardado pelo princípio da vinculação ao edital; esta exigência é expressa no art. 41 da Lei n. 8.666/93. Tal artigo veda à Administração o descumprimento das normas contidas no edital. Sendo assim, se o edital prevê, conforme explicitado no acórdão recorrido (fl. 264), "a cópia autenticada da publicação no Diário Oficial da União do registro do alimento emitido pela Anvisa", este deve ser o documento apresentado para que o concorrente supra o requisito relativo à qualificação técnica. Seguindo tal raciocínio, se a empresa apresenta outra documentação - protocolo de pedido de renovação de registro - que não a requerida, não supre a exigência do edital. Aceitar documentação para suprir determinado requisito, que não foi a solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes (STJ. RESP 1178657).

Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...) (Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia (TRF-1ª Região. AC 200232000009391).

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA EM PERCENTUAL MÍNIMO DE 50% PARA TODOS OS ITENS LICITADOS. ILEGALIDADE. ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DOS VENCEDORES EM DESACORDO COM O PRÓPRIO EDITAL. MALFERIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO (TCU. Acórdão 4091/2012 - Segunda Câmara).

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO. CONSTATAÇÃO DE ALGUMAS FALHAS RELACIONADAS À INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO (TCU. Acórdão 966/2011 - Primeira Câmara).

Com efeito, portanto, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e os licitantes a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no Edital, de sorte que apenas uma excepcionalidade pode justificar a flexibilização e relativização das regras editalícias.

Assim, conclui esta assessoria conjunta que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do Edital ou instrumento congênere, **motivo pelo qual opinamos pela desconsideração da tese recursal.**

### 3) DAS CONCLUSÕES

Diante do exposto, com base na fundamentação acima expendida, à luz da legislação vigente sobre o tema e princípios norteadores da licitação pública, OPINAMOS pelo CONHECIMENTO dos RECURSOS ADMINISTRATIVOS interpostos, porquanto tempestivos, e, no mérito, seja reformada a decisão de inabilitação da Recorrente CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ LTDA. EPP., já que comprovada a execução de serviços similares em quantidade compatível, e mantida a decisão de inabilitação da Recorrente MILLENIUM SERVIÇOS EIRELI. ME., uma vez que é a própria Recorrente que afirma não ter acostado a documentação habilitatória necessária, na forma do arrazoado supra e da legislação aplicável.

É o parecer, salvo melhor juízo.

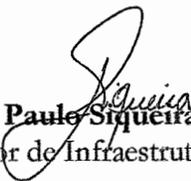
Sobral-CE, 18 de outubro de 2018.

Área Jurídica:

  
**Tales Diego de Menezes**  
Assessor Jurídico SECOMP  
OAB/CE 26.483

  
**Rodrigo Mesquita Araújo**  
Assessor Jurídico CELIC  
OAB/CE 20.301

Área Técnica:

  
**João Paulo Siqueira Prado**  
Coordenador de Infraestrutura SECOMP

**DECISÃO**

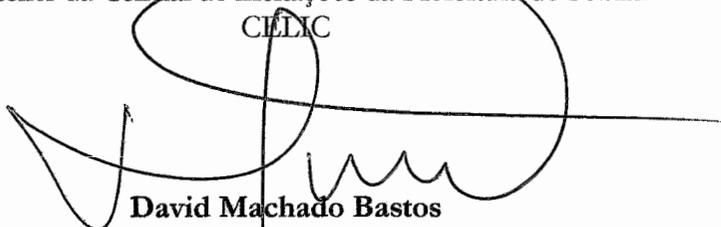
Recebidos hoje.

Acolho a opinião da Assessoria Jurídica conjunta (Parecer Jurídico N° 213/2018-ASJUR/SECOMP), com base na fundamentação acima expandida, à luz da legislação vigente sobre o tema, **DECIDIMOS POR CONHECER DOS RECURSOS INTERPOSTOS**, porquanto tempestivos, e, **NO MÉRITO, DECIDIMOS PELO PROVIMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA EMPRESA CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ LTDA. EPP. E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELA EMPRESA MILLENIUM CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA. ME.**, reformando-se a decisão de inabilitação da licitante **CONSTRUTORA SANTA BEATRIZ LTDA. EPP.**, já que comprovada a execução de serviços similares em quantidade compatível, e mantendo-se a decisão de inabilitação da licitante **MILLENIUM SERVIÇOS EIRELI. ME.**, uma vez que é a própria empresa que afirma não ter acostado a documentação de habilitação necessária, na forma da Lei.

Sobral (CE), 19 de outubro de 2018.



**Karmelina Marjorie Nogueira Barroso**  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação  
Presidente da Central de Licitações da Prefeitura de Sobral  
CELIC



**David Machado Bastos**  
Secretário de Obras, Mobilidade e Serviços Públicos  
SECOMP