



PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu.

ASSUNTO: Solicitação de elaboração de parecer jurídico referente ao Recurso Administrativo interposto pela licitante Comércio e Serviço de Construção Estrela EIRELI, inscrita no CNPJ sob o nº 06.131.522/0001-09, nos autos do Processo Administrativo da Tomada de Preços de nº 004/2022-TP.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REFORMA E ADEQUAÇÃO DA ESCOLA ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL ANTÔNIO ALVES RAMOS, LOCALIZADA NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-AÇU, CONFORME CONVÊNIO Nº 018/2022, FIRMADO ENTRE A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E A PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. LICITANTE IRRESIGNADO COM INABILITAÇÃO POR NÃO CUMPRIMENTO DO EDITAL. OPINIÃO PELO ACOLHIMENTO DAS RAZÕES RECURSAIS. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

I – DO RELATÓRIO E DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

Preambularmente, há de se registrar que o recurso interposto pela Recorrente, parte legítima, é tempestivo, tendo em vista que a sessão foi reaberta no dia 20 de maio de 2022, na mesma data em que fora deferido o prazo de 05 (cinco) dias úteis para a interposição de eventuais Recursos Administrativos. A Recorrente, por sua vez, protocolou a minuta recursal no dia 23 de maio de 2022. Portanto, deve ser apreciado pela Administração Pública Municipal.

Por despacho do Departamento de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise do Processo Administrativo de Tomada de Preços nº 004/2022, objetivando a **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REFORMA E ADEQUAÇÃO DA ESCOLA ESTADUAL DE ENSINO FUNDAMENTAL ANTÔNIO ALVES RAMOS, LOCALIZADA NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-AÇU, CONFORME CONVÊNIO Nº 018/2022, FIRMADO ENTRE A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E A PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU”**.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa COMÉRCIO E SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO ESTRELA EIRELI, inscrita no CNPJ sob o nº 06.131.522/0001-09, em face da decisão do Sr. Pregoeiro Municipal que declarou sua inabilitação, sob o fundamento de que a Recorrente não cumpriu com os requisitos do



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



item 4.1.4.C do Edital, em decorrência da ausência de apresentação de relevância técnica e valor significativo da contratação, referindo-se à estrutura metálica e telha termo acústica.

A empresa Recorrente formalizou recurso administrativo face à decisão administrativa de sua respectiva inabilitação, apontando os seguintes argumentos: a) a Recorrente não deveria ser inabilitada por suposto não atendimento ao item 4.1.4.C das normas editalícias já que juntou em sua habilitação CAT (Certidão de Acerto Técnico) do Engenheiro Responsável Técnico da Empresa emitida pelo CREA-PA; b) a Recorrente fundamenta que o Edital não define o item de maior relevância, nem mesmo os serviços com o percentual do valor significativo que compõe as parcelas de maior relevância técnica da obra; c) a Recorrente sustenta violação ao Princípio da Vinculação ao Edital.

Não há registro de apresentação de contrarrazões no processo em tela.

Eis o necessário a se relatar. Passemos à análise da matéria jurídica ventilada no Recurso Administrativo em epígrafe.

Os argumentos que foram trazidos a título de Recurso Administrativo são objetivos, versando, em síntese, no descumprimento de normas previstas no edital no ato de apresentação da documentação de habilitação.

Sustenta a Recorrente que não foi justa sua inabilitação em face do não cumprimento do item 4.1.4.C do Edital, tendo em vista que apresentou o respectivo CAT (Certidão de Acerto Técnico) do Engenheiro Responsável Técnico da Empresa emitida pelo CREA-PA, bem como não constara do Ato Convocatório a definição do item de maior relevância, nem mesmo os serviços com o percentual do valor significativo que compõe as parcelas de maior relevância técnica da obra.

Pois bem!

Quanto a este espeque, com as devidas vênias a entendimentos contrários, comungo da compreensão de que não merece prosperar a inabilitação da Recorrente. Explico!

Compulsando o Edital Convocatório da Tomada de Preços nº 004/2022-TP, que tem como objeto a contratação de empresa para reforma e adequação da Escola Estadual de Ensino Fundamental Antônio Alves Ramos, conforme Convênio nº 018/2022, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e a Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu, constata-se a seguinte exigência:

4.1.4 – Quanto à qualificação técnica:

(...)

c) **Comprovação da capacidade técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), expedida pelo CREA ou CAU da região pertinente, nos termos da legislação aplicável, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) ou membros da equipe**



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



técnica que participarão da obra, que demonstre a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART ou o Registro de Responsabilidade Técnica – RRT, relativo à execução dos serviços que compõem as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da construção. (destacamos)

Analisando, ainda, a Ata da Reunião da Comissão Permanente de Licitação para Julgamento das Propostas Apresentadas, temos a seguinte ocorrência:

“(…) Após a avaliação da documentação de habilitação a empresa **AOKI & SOUZA ENGENHARIA LTDA** impugna a habilitação da empresa **COMERCIO E SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO ESTRELA EIRELI** quanto a qualificação técnica contida no item 4.1.4. C, onde alega que a empresa não apresentou relevância técnica e o valor significativo da contratação, referindo-se estrutura metálica e telha termo acústica; (...) No que se refere a impugnação da relevância técnica e valor significativo da empresa **COMERCIO E SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO ESTRELA EIRELI**, citado no item 4.1.4.C, a engenheira definiu as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo da contratação são entendidas como as de maior valor da planilha, sendo estas as estruturas metálicas, sendo considerada por conta disso, inabilitada. (...)” (grifos originários)

Particularmente, entendo que no edital deveria constar quais seriam aqueles definidos como itens de maior relevância, bem como eventuais serviços com percentuais do valor significativo que comporiam as parcelas de maior relevância técnica da obra. Porém, conforme mencionado alhures, o item 4.1.4 do Edital não contempla as referidas exigências, limitando-se a exigir a comprovação da capacidade técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), expedida pelo CREA, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) ou membros da equipe técnica que participarão da obra.

A definição, em plena sessão de processamento e julgamento do objeto a ser licitado, por parte do Departamento de Engenharia causa surpresa aos licitantes, inova normas sequer contidas no edital, bem como a própria previsão de que seriam definidas em reunião com a Comissão Permanente de Licitação quais seriam compreendidos como os itens de maior relevância, até mesmo os serviços com o percentual do valor significativo que compõe as parcelas de maior relevância técnica da obra.

A Recorrida apresenta nos autos do Processo de Tomada de Preços nº 004/2022-TP 02 (duas) Certidões de Acervos Técnicos, do Engenheiro responsável técnico pela empresa, devidamente emitida pelo CREA-PA, quais sejam, CAT Nº 254478/2021 e CAT Nº 253833/2021, atendendo, assim, à exigência editalícia.

Data máxima vênua, a Administração Pública extrapolou as próprias limitações impostas pelo edital ao desclassificar a proposta apresentada pela Recorrente, ferindo o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, o qual encontra respaldo no artigo 3º da Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



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. (destacamos)

O edital licitatório, como de notório conhecimento, possui força de lei e vincula as partes, conforme claramente se infere do caput do artigo 41 da Lei 8.666/93, senão vejamos:

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

A Constituição Federal brasileira determina que a Administração Pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a Constituição a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Para regulamentar o procedimento da licitação exigido constitucionalmente, foi inicialmente editada a Lei n.º 8.666/1993. Dentre as principais garantias, pode-se destacar a vinculação da Administração ao edital que regulamenta o certame licitatório. Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação.

Segundo Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, o instrumento convocatório:

“é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que ‘a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada’.” (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.416)

O mesmo autor prossegue no exame da questão, e reforça sua argumentação a respeito da vinculação do edital com o art. 41, §2º, da Lei 8.666:

“Ali, fixa-se prazo para que o licitante possa impugnar os termos do edital. Expirado esse prazo, decairá o participante da licitação do direito de impugná-lo. Isto significa dizer que quem participa da licitação não pode esperar pela sua inabilitação ou desclassificação para, somente



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



então, impugnar a regra contida no edital que levaria à sua exclusão do processo” (Curso de Direito Administrativo, 2007, p.417).

Ainda sobre a vinculação ao edital, 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” (Pregão. Comentários à Legislação do Pregão Comum e do Eletrônico, 4ª ed., p. 305).

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) e no Tribunal de Contas da União, como será a seguir demonstrado.

O STF (RMS 23640/DF) tratou da questão em decisão assim ementada:

EMENTA: 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 apócrifia, 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 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.

O STJ já se manifestou diversas vezes a respeito do tema (por exemplo: RESP 595079, ROMS 17658). No RESP 1178657, o tribunal decidiu:

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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



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 solicitada, é privilegiar um concorrente em detrimento de outros, o que feriria o princípio da igualdade entre os licitantes.

O TRF da 1.^a Região também já decidiu que a Administração deve ser fiel ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (AC 199934000002288):

“Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ‘a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada’ (Lei nº 8.666/93, art. 3º, 41 e 43, I). O edital é a lei da licitação. A despeito do procedimento ter suas regras traçadas pela própria Administração, não pode esta se furtar ao seu cumprimento, estando legalmente vinculada à plena observância do regramento”.

O mesmo TRF1, noutra decisão (AC 200232000009391), registrou:

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.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Como já afirmado, a Recorrente atendeu aos requisitos do edital, pois que apresentou a respectiva Certidão de Acervo Técnico do Engenheiro Responsável Técnico da empresa, devidamente emitida pelo CREA-PA. Em nenhum momento a Administração Pública Municipal faz constar do Edital, especificamente no item 4.1.4, quais seriam compreendidos como os itens de maior relevância, até mesmo os serviços com o percentual do valor significativo que compõe as parcelas de maior relevância técnica da obra, limitando-se a exigir a comprovação da capacidade técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), expedida pelo CREA, em nome do(s) responsável(is) técnico(s) ou membros da equipe técnica que participarão da obra.



Considerando as considerações jurídicas acima expostas, temos que a manifestação mais justa e adequada por parte desta Procuradoria é o conhecimento do presente Recurso Administrativo, e, no mérito, dar-lhe provimento, operando-se, assim, a habilitação da empresa COMÉRCIO E SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO ESTRELA EIRELI.

III – CONCLUSÃO.

Em face do exposto, opinamos no sentido de que o Processo Administrativo de Tomada de Preços de nº 004/2022, que tem por objeto a contratação de empresa para reforma e adequação da Escola Estadual de Ensino Fundamental Antônio Alves Ramos, conforme Convênio nº 018/2022, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e a Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu, pelo **CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, DAR PROVIMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPOSTO PELA EMPRESA COMÉRCIO E SERVIÇO DE CONSTRUÇÃO ESTRELA EIRELI**, como consequência, que se decrete a habilitação da Recorrente, consoante fundamentação supra.

Proceda-se, ainda, à regular tramitação o presente feito, para tanto, retornem os autos ao Departamento de Licitação.

Igarapé-Açu (PA), 31 de maio de 2022.

Francisco de Oliveira Leite Neto
Procurador-Geral
Decreto nº 134/2021-GP-PMI