

7.561
e



RESPOSTA A RECURSO ADMINISTRATIVO

TERMO: Decisório.

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 22.02/2022 - CP.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUTAR RECUPERAÇÃO DE DIVERSAS ESTRADAS VICINAIS NO MUNICÍPIO DE ICÓ/CE, CONFORME PROJETO E ORÇAMENTO EM ANEXO.

ASSUNTO/FEITO: Julgamento de RECURSO ADMINISTRATIVO.

RECORRENTE: MB EMPREENDIMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 44.503.742/0001-05.

RECORRIDO: Presidente da CPL e Comissão de Licitação.

PREÂMBULO:

O Presidente da CPL do Município de Icó vem responder ao Recurso Administrativo, impetrado, tempestivamente pela empresa **MB EMPREENDIMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 44.503.742/0001-05**, com base no Art. 109, inciso I, "a" da Lei 8.666/93 e suas posteriores alterações.

Que, cumpridas as formalidades legais, registra-se que todos os demais licitantes foram cientificados da interposição e trâmite do presente Recurso Administrativo, conforme comprovam os documentos acostados ao Processo de Licitação em epígrafe.

Referida empresa realizou protocolo, no setor de licitações e contrato do Município, no endereço constante no edital, seu recurso administrativo contra o julgamento da Comissão de Licitação - CPL em relação ao julgamento da fase de habilitação.

Em sede de admissibilidade, verificou-se que foram preenchidos os pressupostos de legitimidade, fundamentação, pedido de provimento ao recurso, reconsideração das exigências e tempestividade, e interesse processual, conforme comprovam os documentos colacionados ao Processo de Licitação já identificado, pelo que se passa à análise de sua alegação.

DA SÍNTESE DA DEMANDA:

Das alegações em fase de recurso da recorrente, segue alegando que a comissão incorreu em grave equívoco, posto que a empresa apresentou o contrato de seu profissional técnico, correspondendo o julgamento a verdadeiro lapso a comissão. Apresentando-se como possibilidade da comissão haver incorrido em erro, ante ao fato do documento se tratar de uma cópia simples, sem autenticação, o que em hipótese alguma poderia ser fundamento para afastar o licitante do certame.

Diante disso a empresa recorrente pleiteia, em síntese, que seja provido o presente recurso e a mesma declarada habilitada, entendendo ser injusta a sua inabilitação, uma vez que cumpriu com todas as exigências necessárias diante dos ditames legais.

É o relatório.

DO MÉRITO:

Há de se esclarecer que na fase de habilitação, sempre surgem dúvidas tanto por parte dos licitantes quanto por parte dos servidores que dão andamento ao certame, em razão dos inúmeros aspectos envolvidos nessa fase. Dentre tais dúvidas, podem ser mencionadas aquelas relacionadas com a forma de apresentação da documentação pelos licitantes. Por isso, é necessário ter conhecimento exato das possíveis formas de apresentação dessa documentação.

As formas tradicionais estão previstas no art. 32, *caput* da Lei de Licitações, que são as seguintes:

- a) em original;
- b) através de fotocópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração; ou
- c) através de publicação na imprensa oficial.

De certo o edital é bem claro quanto a em que devem ser apresentados os documentos na fase de julgamento de habilitação, vejamos:

4.0- DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO – ENVELOPE “A”:

4.2. Os documentos de habilitação deverão ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

No que se refere a comprovação de vínculo profissional com os responsáveis técnicos da empresa essa deu-se através de cópia não autenticado do contrato de prestação de serviços, na forma prevista no item 4.2. do edital. Vejamos como devem ser apresentadas tal documentos de vínculo:

4.3 - OS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO CONSISTIRÃO DE:

(...)

4.3.3.2. Comprovação da **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL:** Comprovação da licitante de possuir em seu corpo técnico, responsável técnico, na data de abertura das propostas, profissional de nível superior, com formação em Engenharia Civil ou Arquiteto Urbanista, conforme o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica, devidamente registrado no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhados da respectiva certidão de Acervo Técnico – CAT, expedidas por estes Conselhos, que comprove ter o profissional executado serviços relativos à execução de obra ou serviços de características ao objeto licitado.

4.3.3.3. Comprovação da condição do item 4.2.4.2 somente será aceita através de CAT(s) com registro de atestado de atividade concluída e a certidão expedida de acordo com os dados constantes da ART baixada, relativa à obra/serviço concluído, considerados os dados técnicos qualitativos e quantitativos declarados no atestado e demais documentos complementares, conforme orientação do Manual de



7563
e

Procedimentos Operacionais, CONFEA, Pág. 66 e Acórdão 1.891/2008, Plenário do TCU.

4.3.3.4. Entende-se, para fins deste Edital, como pertencente ao quadro permanente:

- a) sócio: cópia do contrato social e sua última alteração, devidamente registrados no órgão competente;
- b) diretor: cópia do Contrato Social, em se tratando de firma individual ou limitada ou cópia do estatuto social e ata de eleição devidamente publicada na imprensa, em se tratando de sociedade anônima;
- c) empregado permanente da empresa: cópia do contrato de trabalho por tempo indeterminado ou qualquer documento comprobatório de vínculo empregatício previsto na legislação de regência da matéria;
- d) responsável técnico: cópia da certidão de registro de pessoa jurídica no conselho profissional competente da sede ou filial onde consta o registro do profissional como Responsável Técnico;
- e) **profissional contratado: Contrato de prestação de serviços, na forma da lei, acompanhado de comprovação através do registro do responsável técnico da licitante junto ao CRQ/PF-CREA/CAU, que identifique a relação das empresas em que o profissional figure como responsável técnico.**

No que se refere a exigência de vínculo empregatício alegado em sede recursal, trata-se na verdade de exigência prevista no item 4.3.3.4 do edital. O vínculo trabalhista é uma opção e não poderá ser uma regra. O TCU já pacífico o assunto no Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 16 de 11 e 12 de maio de 2010:

“abstenha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e passe a **admitir a comprovação da vinculação dos profissionais ao quadro permanente por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço**, de forma consentânea ao posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas nos Acórdãos nºs 361/2006-Plenário, 170/2007-Plenário, 892/2008-Plenário e 1.547/2008-Plenário (item 1.5.2, TC-021.108/2008-1)

“...o profissional esteja em condições de desempenhar seus trabalhos de forma efetiva no momento da execução contratual. Sendo assim, **o contrato de prestação de serviços regido pela legislação civil comum se revela suficiente para a Administração Pública**” (Acórdão n.º 1898/2011-Plenário, TC-011.782/2011-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 20.07.2011.)

“É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinada, **sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços**, regido pela legislação civil comum, tratada no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.”
Acórdão 103/2009 Plenário (Sumário)

Desse modo, reiteramos que mesmo que apresentado a comprovação de tal requisito exigido no edital, este não atendeu ao que determina o item 4.2 por trata-se de cópia de documento não autenticado. Sabemos que a Lei nº 13.726/2018, conhecida lei da

9



7564
e

desburocratização, trouxe instrumentos que flexibilizaram os documentos apresentados em repartições públicas como é o caso dos documentos autenticados.

O texto da referida Lei visa à racionalização de atos e procedimentos administrativos nas esferas Federal, Estadual e Municipal, instituindo ainda um selo de desburocratização e simplificação, sendo imperioso salientar que a racionalização se dará com a supressão ou a simplificação de formalidades ou **exigências desnecessárias ou superpostas, em que o custo econômico ou social, tanto para o cidadão como para o erário, seja superior ao eventual risco de fraude.** (Art. 1º).

Art. 1º Esta Lei racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou **exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude,** e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

O artigo primeiro da referida Lei é claro, quando o custo econômico ou social para o cidadão ou para o erário for superior ao eventual risco de fraude, ou seja, em matéria de concorrência pública, Licitação, que envolve recebimento de documentos de habilitação, esse risco é por demais conhecido e previsível, e em contraponto o custo econômico a qualquer cidadão individualmente não é superior ao risco de fraude, que pode ai sim ensejar a nulidade de parte dos procedimentos totalmente.

Isto posto, no que tange a falta de autenticações a doutrina e jurisprudência pátrias são uníssonas em afirmar que não se pode aceitar documentos de habilitação sem autenticação.

Jessé Torres Pereira Junior comentando o tema assim pontua:

“Não se admite que documentos relativos a habilitação de licitantes possa ser apresentado sem autenticação. Ou virá no original, ou por cópia (vale qualquer processo de reprodução) autenticada, ou em exemplar do veículo da imprensa oficial que o publicou. (Comentários a Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, pag. 377, 5ª edição, Editora Renovar)

Respalda essa tese o que foi decidido pelo TRF/1ª Região (DF) sobre o assunto:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LICITANTE QUE, EM DESACORDO COM O EDITAL, APRESENTA DOCUMENTO SEM AUTENTICAÇÃO OU RECONHECIMENTO DE FIRMA. INABILITAÇÃO. 1. Não apresentada pela licitante-agravante a documentação em conformidade com o edital, **ou seja, em original, cópia autenticada, ou em cópia simples mediante a apresentação dos originais para conferência e autenticação, não há como considerá-la habilitada** ao fundamento de que se cuida de mera falha fortuita, sob pena de malferimento ao princípio isonômico. 2. Agravo desprovido. Inabilitação da agravante mantida. (6ª T., AG 200601000372322, DJ 14/05/2007).

e

Isto posto, restam comprovadas a regularidade das exigências supramencionadas, de maneira que não se pode interpretar a legislação de forma diversa ao sentido das normas nela contidas. Diante disso os argumentos postos pela recorrente não merecem prosperar para o referido item já que se trata de documento de sua responsabilidade e posse, sendo este apresentado junto a sua habilitação de forma que não atendeu aos requisitos fixados no edital convocatório.

A lei de licitações deverá ser aplicada em sua amplitude, principalmente com as demais normas vigentes e originárias, as constitucionais, portanto, em relação à legitimidade da referida exigência e, a respeito da sua legalidade, analisemos a luz da indispensabilidade contida no Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifamos).

Este é o comando legal, esta é a interpretação da melhor doutrina administrativista pátria acima arrolada, este é o entendimento da jurisprudência, inclusive administrativa, como se apontará, que deve ser observada por imperativos indeclináveis para o administrador público e que são, exatamente, seu dever de preservar o interesse público e, isto, porque, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

“À Administração não convém atirar-se em negócios aleatórios. Não pode envolver-se em riscos que tragam incertezas quanto ao efetivo cumprimento dos encargos que poderão incidir sobre a parte vencedora. O interesse público, a continuidade do serviço, não se compadecem com álea que deriva de avença travada com que pudesse comprometer, por insuficiência econômica ou técnica, a satisfação dos superiores interesses curados pelo Poder Público.”

Isto posto, restam comprovadas a regularidade das exigências supramencionadas no ato convocatório e quanto ao julgamento por parte da comissão julgadora, de maneira que não se pode interpretar o edital de forma diversa ao sentido das normas nele contido, mormente quando não se está mais em fase legal para tanto.

É claro e inequívoco o que se prega aqui, a lei não comporta palavras inúteis (sendo o edital a lei interna da licitação), porém não é mister que se interprete a legislação (edital) da



7566
e

forma que dela se quer tirar proveito, há que se coadunar com a realidade e a lógica de sentido que está implícita nesta.

Isto posto, na há que se falar em entendimento diverso, é a máxima: *“Não é dado ao intérprete alargar o espectro do texto legal, sob pena de criar hipótese não prevista”* (Ivan Rigolin).

O professor Toshio Mukai, pontua *“Onde a lei não distinguiu, não cabe ao intérprete fazê-lo”*.

Ressaltamos que em sede de descumprimento de exigência comprovadamente legal, decidiu o STJ:

“...desmerece habilitação em licitação pública a concorrente que não satisfaz as exigências estabelecidas na legislação de regência e dadas no edital.” Fonte: STJ. 1ª turma, RESP nº 179324/SC. Registro nº 199800464735.DJ 24 Jun.. 2002. p. 00188. Revista Fórum Administrativo – Direito Público vol. 17. ano 2. jul. 2002.

Observemos que os documentos exigidos nos itens descumpridos, como não poderia deixar de ser, estão todos previstos no edital de regência, bem como, estão em conformidade com a legislação licitacional, Lei nº 8.666/93 e suas alterações, premente sua legalidade.

O descumprimento supra nada mais poderia ensejar que a inabilitação da licitante, como ocorreu, não pode a bem de qualquer aspecto, a não ser o edital, a Comissão de Licitação julgar o procedimento licitatório, uma vez esse exigindo, é forçoso quando há descumprimento imputar-se ao infringidor das normas editalícias o ônus da inabilitação, essa é a *ratio legis*.

Assim, a luz dos enunciados alhures, não poderá a comissão de licitação considerar habilitada a empresa impetrante, pelas razões já apontadas nesta peça, mormente em vista do descumprimento aos itens do edital regedor, posto que, se assim proceder, descumprirá o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado nas recomendações do Art. 41, caput, da Lei de Licitações Vigente, *ipsis verbis*:

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

Ao comentar o art. 41 acima transcrito, o Prof. Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, ensina:

“O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública”. (pág. 382).

No dizer do saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Licitação e Contrato Administrativo”,

e

“Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna da concorrência e da Tomada de preços” (pág 88).

É entendimento correntio na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.

É imperiosa manter a inabilitação da recorrente, como fora decretada pela comissão de licitação, e conforme apontado, não pode prosseguir no certame empresa que descumpra o edital regedor, e por consequência a legislação, sob pena de restarem prejudicados os licitantes que se ativeram ao edital para formularem suas propostas e juntar sua documentação.

DA DECISÃO:

Assim, ante o acima exposto, decido:

- 1) **CONHECER** do recurso administrativo ora interposto da empresa: **MB EMPREENDIMENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 44.503.742/0001-05, para no mérito **NEGAR-LHE PROVIMENTO**. Desse modo julgando **IMPROCEDENTE** o pedido formulado mantendo o julgamento antes proferido de sua **INABILITAÇÃO** para o certame e demais fases processuais;
- 2) Encaminhar as razões recursais apresentadas pela recorrente e pela impugnante respectivamente, a Senhora Secretária de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura para pronunciamento acerca desta decisão;

Icó/Ce, 01 de Novembro de 2022.



Michelle Roque Guedes
Presidente da CPL