



**PREFEITURA MUNICIPAL
DE JOÃO NEIVA**

FOLHA Nº 1271.....

PROCESSO Nº

RÚBRICA.....

Do Governo

X que parecer em 4 (quatro) folhas
em 22/07/2021


Mario Cesar Negri
Procurador Geral
Decreto nº 7.773/2021



PROCESSO: 1182/2022, apenso ao 4543/2022, 4563/2022 e, 4569/2022

RECORRENTE: COMAN ENGENHARIA LTDA (4543/2022)

RECORRENTE: SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI (4563/2022)

RECORRENTE: MARCONDES ENGENHARIA E CONTRUÇÕES LTDA (4569/2022)

OBJETO: RECURSO QUANTO A INABILITAÇÃO DAS EMPRESAS PELOS DOCUMENTOS APRESENTADOS.

MANIFESTAÇÃO EM RECURSO

OBJETO DA CONCORRENCIA N° 001/2022

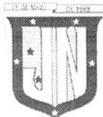
“Constitui objeto da presente Concorrência Pública a Contratação de empresa de engenharia para drenagem e pavimentação de vias de circulação do Loteamento Grippa e Recantos.”

Trata-se a licitação que visa executar obras de engenharia na drenagem e pavimentação das vias de circulação do Loteamento Grippa e Recantos, diligenciada administrativamente pelo processo n°. 1182/2022, que fez gerar o Edital da Concorrência Pública n°. 004/2022 e, agora, vindo, tempestivamente, os recursos administrativos sob os processos n°. 4543/2022, 4563/2022 e, 4569/2022, ante os registros de inabilitação das empresas COMAN ENGENHARIA LTDA, SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI e MARCONDES ENGENHARIA E CONTRUÇÕES LTDA, respectivamente, conforme se infere na Ata n°. 002 de Julgamento de Habilitação, fls. 1182/1183, após ter sido suspenso pela Ata de Abertura fls. 1024/1025, para apreciação da equipe técnica específica.

Inicialmente constaram 06 (seis) concorrentes participantes no credenciamento, sendo: **JH CONSTRUTORA LTDA EPP** (CNPJ n° 17.622.140/0001-02) - **COMAN ENGENHARIA LTDA** (CNPJ n° 17.622.140/0001-02) - **ATN CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA** (CNPJ n° 23.527.037/0001-78) - **GSF TRANSPORTE, LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI** (CNPJ n° 26.991.925/0001-35) - **MARCONDES ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA** (CNPJ n° 33.444.215/0001-50) - **RA SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL EIRELI EPP** (CNPJ n° 09.195.349/0001-09) - **SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI ME** (CNPJ n° 32.323.986/0001-27) - **JPR CONSTRUTORA LTDA EPP** (CNPJ n° 10.677.828/0001-32), conforme destaca a Ata datada de 30/05/2022, fls. 1024/1025, sendo suspenso para análise da Comissão.

Consta a Ata de julgamento dos documentos habilitatórios, em 28/06/2022, fls. 1182/1183, na qual, restaram habilitadas as empresas **JPR CONSTRUTORA LTDA EPP - JH CONSTRUTORA LTDA EPP - RA SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL EIRELI EPP - GSF TRANSPORTE, LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI** e inabilitadas as empresas **SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI ME**, por não atendimento ao seguinte item Editalício: **10.2. letra “d” e “d.1”** – A licitante não apresentou a prova de regularidade com a Fazenda Municipal do Município de João Neiva ou declaração de que não executou serviços no município nos últimos 5 anos, ATN CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA, por não atendimento ao seguinte item Editalício: **10.4.1. letra “c”** itens de relevância 01, 02 e 03 – A licitante não apresentou o item de relevância 01 (Corpo BSTC diâmetro 1,00 m), item 02 (Caixa ralo em blocos pré-moldados e grelha articulada em FFA) e item 03 (Escoramento com blocos de concreto) e 10.4.1. letra “d” – a licitante indicou apenas a Engenheira Civil, Adriana Jerônimo Valim como responsável técnica pela execução da obra, não indicando a engenheira Karla Nunes Barros, no qual apresentou comprovação de capacidade técnica em nome desta profissional, COMAN ENGENHARIA LTDA, por não atendimento ao seguinte item Editalício: **10.3. letra “a.1”** item 7 –

Mário Cesar Negri
Procurador Geral
Decreto n° 7.773/2021



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA

AVENIDA PRESIDENTE VARGAS, Nº 157, CENTRO – TEL.: (0XX27)3258-4700 – FAX: (0XX27) 3258-4724
CEP: 29680-000 – JOÃO NEIVA/ES – CNPJ: 31.776.479/0001-86

a empresa apresentou notas explicativas sem a devida assinatura do contador e, **MARCONDES ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA**, por não atendimento ao seguinte item Editalício: **10.3. letra "a.2" item 7 – a empresa apresentou notas explicativas, referente ao ano de 2020, deixando de apresentar a de 2021 e 10.3. letra "b." - a empresa apresentou a situação financeira em desacordo com o solicitado no edital**, sendo devidamente publicado em 01/07/2022, fls. 1185 e cientificada às empresas, fls. 1186/1197.

Registro não terem havido registros de impugnações do Eclital 004/2022.

Através do processo administrativo nº. **4543/2022**, vem a empresa **COMAN ENGENHARIA LTDA**, apresentar recurso, que se encontra tempestivo, para resistir a sua inabilitação (**10.3. letra "a.1" item 7 – a empresa apresentou notas explicativas sem a devida assinatura do contador**), sob o argumento de que o referido documento (notas explicativas e outras informações) encontram-se assinadas via digital, através do ESPED, por serem parte integrante do Livro de Escrituração Contábil Digital, carreando a prova às fls. 1208/1217.

E, por este ângulo, e provas apresentadas, restou reanalisada pela Comissão que utilizou a forma igualitária e isonômica entre os concorrentes em seus manifestos e, avançando neste aspecto, reconheceu como assinada digitalmente, dentro dos pormenores do balanço apresentado e das demonstrações contábeis, para julgar-la habilitada a referida empresa, dando provimento a seu recurso.

Através do processo administrativo nº. **4563/2022**, vem a empresa **SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI ME**, apresentar recurso, que se encontra tempestivo, para resistir a sua inabilitação (**10.2. letra "d" e "d.1" – A licitante não apresentou a prova de regularidade com a Fazenda Municipal do Município de João Neiva ou declaração de que não executou serviços no município nos últimos 5 anos**), sob o argumento de que ocorreu excesso de rigor e, ainda, que atendeu a cabeça da alínea "d", já que não possui filial neste Município, sendo tais exigência para com a fazenda pública municipal, se aqui estivesse parte como filial da empresa. Entende que ocorreu equivocata e extritamente formal interpretação pela Comissão, carreando a segunda alteração do contrato social, às fls. 1234/1239.

E, por este ângulo, e provas apresentadas, restou reanalisada pela Comissão que utilizou a forma igualitária e isonômica entre os concorrentes em seus manifestos e, avançando neste aspecto, entendeu como distorção ao princípio da vinculação ao regramento editalício, eis que fora exigido esta declaração, não impugnada, e não impossível de ser atendida, ou seja, é previsão expressa em Edital (legalidade) e por outras empresas foram atendidas (isonomia), portanto, decidiu-se pela inabilitação da referida empresa, negando provimento a seu recurso.

Através do processo administrativo nº. **4569/2022**, vem a **MARCONDES ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA**, apresentar recurso, que se encontra tempestivo, para resistir a sua inabilitação (**10.3. letra "a.2" item 7 – a empresa apresentou notas explicativas, referente ao ano de 2020, deixando de apresentar a de 2021**) e (**10.3. letra "b." - a empresa apresentou a situação financeira em desacordo com o solicitado no edital**) sob o argumento de que ocorreu equívoco material (erro do ano na nota explicativa), porém é um dado que pertence ao balanço apresentado e nos conta o referido período de 01/01/2021 a 31/12/2021, ou seja, todos os documentos fizeram efeito ao exercício de 2021, mas, por um equívoco, lançou-se, erroneamente, o ano de 2020 da nota explicativa. Em documento a parte, fls. 1249, é a declaração da ocorrência do equívoco lançada pelo contador responsável.



E, por este ângulo, e prova apresentada, restou reanalisada pela Comissão que utilizou a forma igualitária e isonômica entre os concorrentes em seus manifestos e, avançando neste aspecto, reconheceu como assinada digitalmente, dentro dos pormenores do balanço apresentado e das demonstrações contábeis, para juzá-la habilitada a referida empresa, dando provimento a seu recurso.

Ou seja, a segurança da obra de engenharia é refletida, também, pela regularidade das empresas licitantes, e quanto a isto, ocorreu a omissão de documento comprovadora exigida no Edital (10.2 "d-1") de que neste município a empresa não possui débito (certidão negativa da filial ou declaração de que não prestou serviço nos últimos 05 (cinco) anos, já que a lei impede pagar a quem deve ao fisco Federal, Estadual e Municipal.

Não houveram protocolos de contrarrazões aos recursos apresentados pela empresas.

DO MÉRITO DO RECURSO.

A empresa **SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI ME**, apresentar recurso pelo processo n°. 4563/2022, por estar inabilitada ao não atender a exigência do Edital n°. 004/2022 em seu item: **10.2. letra "d.1"**, que diz: **"A licitante não apresentou a prova de regularidade com a Fazenda Municipal do Município de João Neiva ou declaração de que não executou serviços no município nos últimos 5 anos"**.

E diz, primeiramente, ter havido erro de interpretação, eis que a empresa atendeu ao item **10.2, letra d**, que diz: **"d) Prova de Regularidade com a Fazenda Municipal onde for sediada a Empresa, com validade na data da realização da licitação. A proponente com filial no Município de João Neiva/ES ou que tenha prestado serviços ao Município nos últimos 05 (cinco) anos, fica obrigada a fornecer a Certidão relativa a esta filial e/ou da sede prestadora do serviço, para atendimento do item;"**, ou seja, juntou prova da regularidade onde está sediada a empresa, entendo ter cumprido a exigência, já que a exigência da segunda parte (**d-1**) seria subsidiária a primeira (**d**), por isso excesso de formalismo.

Ora, entendo que o item **10.2 "d"**, embora tenha uma interrupção na leitura, um ponto (...**licitação. A proponente...**) em sua redação, ainda continua como um único item e deveria ser atendido. Tanto é que fora exigido no item **10.2 "d1"**

O excesso de formalismo quadra-se aos documentos apresentados com defeitos materiais ou mesmos formais, que delimitam diligências, porém, no presente caso, trata-se de uma omissão. É o que descreve o item **7.3** do Edital: **"7.3 - É facultada à CPL ou à autoridade competente da PMJN, em qualquer fase da Concorrência Pública, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documentos ou informação que deveria constar originalmente na proposta."**

Tal exigências resulta provar que a empresa que possui sede em outro município, não possua filial neste ou que tenha prestado serviço nos últimos 5 (cinco) anos, podendo manter-se em débito fiscal com este Ente e participar de licitação. Dai a segurança fiscal, tributária e de que a empresa prestará o serviço, em caso de vencedora, e poderá receber por estar quite com os seus impostos neste Município.

Deve ser destacado ainda, que a empresa ao participar do certame está vinculado a seu instrumento convocatório e nele (Edital de Concorrência n°. 004/2022), encontra-se o



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA

AVENIDA PRESIDENTE VARGAS, Nº 157, CENTRO – TEL.: (0XX27)3258-4700 – FAX: (0XX27) 3258-4724
CEP: 29680-000 – JOÃO NEIVA/ES – CNPJ: 31.776.479/0001-86

parte de seu corpo a exigência do atendimento ao item 10.2. letra "d.1" assim, devem ser cumpridas o que descreve o Edital fornecida pela Administração.

Isto é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, inclusive, como destacado de forma clara e objetiva no Edital, em seu item 30, subtem 30.1 e 30.11, que diz: "**30-DISPOSIÇÕES FINAIS. 30.1 - A apresentação dos envelopes por parte do licitante interessado implica a total concordância com as condições do Edital de licitação, de seus Anexos, da Minuta do termo de contrato, exceto quanto à(s) cláusula(s) tempestivamente impugnada(s) com decisão administrativa ainda não transitada em julgado. 30.11 - A participação nesta licitação implicará em plena aceitação dos termos e condições deste Edital e seus anexos, bem como das normas administrativas vigentes.**"

Vejo que não assiste razão aos argumentos lançados pela Recorrente **SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI ME**, pelo excesso de rigor da Comissão pois não se trata mais de exigências outras mas, de exigências não cumpridas (omissão e apresentação de documentos), conforme se infere para o item 10.2. letra "d.1".

Cumprir referir, que a Administração, no procedimento licitatório, deve buscar acima de tudo, a satisfação do interesse público, mediante a escolha da proposta mais vantajosa, sem deixar de lado a necessária moralidade e a indispensável segurança da igualdade entre os participantes.

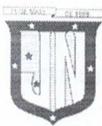
Neste sentido, visando a celeridade dos processos administrativos, a supremacia do interesse público sobre o privado e a iminência de definições rápidas para o cenário administrativo, a doutrina desenvolveu o princípio administrativo do formalismo moderado, o qual segue muito bem explicado nas palavras de Alexandre Aragão:

'(...) Referido por ODETE MEDAUAR como aplicável a todos os processos administrativos, o princípio do formalismo moderado possui, apesar de não constar expressamente na Lei 8666/93, relevante aplicação às licitações, equilibrando com a equidade a aplicação dos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, fazendo com que meras irregularidades, que não afetam interesses públicos ou privados, não levem à desnecessária eliminação de competidores, o que vem sendo amplamente aceito pela jurisprudência. Pode-se dizer que, nas licitações, o Princípio do Formalismo Moderado advém da ponderação dos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, de um lado, o princípio da competitividade, que, afinal, é o objetivo primordial da licitação (ex.: se um edital de licitação estabelece que as propostas de preço devem ser apresentadas em número e por extenso, e o licitante a apresenta apenas por extenso, ele não pode ser desclassificado apenas por isso).'

A Lei de Licitações, de longa data já estabeleceu que:

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

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. (grifamos)



7274

Estamos diante do brocardo latino *pacta sunt servanda* que significa "**os pactos devem ser respeitados**" ou mesmo "**os acordos devem ser cumpridos**", o que constitui um princípio básico Direito Civil e do Direito Internacional.

Depreende-se do comando do artigo 41 acima mencionado que o edital se torna lei entre as partes. Em sendo lei, os editais com os seus termos atrelam tanto à Administração, que estará estritamente subordinada aos seus próprios atos, **quanto às concorrentes – sabedoras do inteiro teor do certame**.

Não havendo o atendimento de suas exigências, o procedimento deverá ser invalidado, pois este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, qual seja, o da inalterabilidade do instrumento convocatório.

A Administração e as licitantes ficam restritas ao que lhes são solicitado ou permitidos no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao contrato.

Na percepção de Diógenes Gasparini, "**submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital**".

Logo, pacificado está no ordenamento jurídico que as licitantes que durante o procedimento licitatório deixarem de atender aos requisitos estabelecidos no edital estarão sujeitas a não serem consideradas admitidas ou poderão ser inabilitadas.

Sobre o tema, assim leciona Hely Lopes Meirelles:

"O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. É impositivo para ambas as partes e para todos os interessados na licitação. (Estatuto, art. 33)" (grifamos)

Ainda segundo o festejado administrativista:

"No processo licitatório o proponente há que submeter-se, irrestritamente, às cláusulas do edital..." (grifamos)

Logo, dada a natureza formal do procedimento licitatório e o princípio da igualdade viabilizado pela licitação, não se pode compreender o edital que lhe corresponda senão como dotado de extraordinário poder vinculante, tanto em relação à Administração Pública que dele se vale para a realização de interesses públicos, como no que respeita ao particular que a ele, como proponente, voluntariamente se submete para realizar seus interesses, especialmente os de lucro.

Sobre essa força vinculante, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que "**suas disposições são vinculantes tanto para a Administração quanto para os que disputam o certame**" (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O edital nas licitações. RDP), de tal sorte que nada se pode, afirma Hely Lopes Meirelles, "**exigir ou decidir além ou aquém do edital!**", pois, na lição dos clássicos, é a lei interna da licitação e do contrato. Não é demais rememorar que a vinculação ao instrumento convocatório, é princípio expressamente referido no art. 3º da Lei federal das Licitações e Contratos e traduzido em seu artigo 41, também desse diploma legal, onde



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA

AVENIDA PRESIDENTE VARGAS, N° 157, CENTRO – TEL.: (0XX27)3258-4700 – FAX: (0XX27) 3258-4724
CEP: 29680-000 – JOÃO NEIVA/ES – CNPJ: 31.776.479/0001-86

prescreve que a **Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.**"

No mesmo sentido, ao interpretar o "já exaustivo" artigo 41 da Lei de Licitações, ensina Marçal Justen Filho:

"O instrumento convocatório (seja edital, seja convite) cristaliza a competência discricionária da Administração que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública" (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 68 ed., 1999, Dialética, pp. 394/395). (grifo nosso)

Em processos análogos, assim decidiu o Tribunal de Contas da União:

[...] Assim, de forma conclusiva, restou demonstrado que os gestores da PIEMTUR [Piauí Turismo] deixaram de dar cumprimento ao disposto no art. 41 da Lei n° 8.666/1993 o qual prevê que a Administração **não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada** [...]. **Acórdão 1060/2009 – Plenário** (grifamos)

[...] A aceitação de documento insuficiente para comprovar o atendimento de exigência prevista em edital, como a verificada durante a realização do Pregão n.º 13/2010, em relação ao item 11.1.6 do edital, **contraria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, insculpido no artigo 3º da Lei n.º 8.666/1993; **Acórdão Nº 1308/2010 - TCU – Plenário** (grifamos)

[...] atenha-se a adjudicar bens e serviços somente a empresas cujas ofertas satisfaçam, de forma plena, as exigências dos editais licitatórios, ainda que ofereçam vantagens extras, **tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório** [...] **Acórdão nº 2799/2009 - TCU - 1ª Câmara** (grifamos)

Por fim devo asseverar que a conduta adotada na inabilitação da Recorrente mostrou-se absolutamente regular, segura, atendendo aos princípios basilares da licitação, não havendo o que se falar sobre excesso de formalismo ou rigor desta presidente e dos membros da CPL, sendo oportuno registrar que dito ato respeitou, em todos os seus termos, o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório**, pois **cumprimos a norma contida no edital de abertura, no qual a qual a Administração Pública estava estritamente vinculada.**

Face ao exposto, fundamentada nos termos do instrumento convocatório, com base nos artigos 3º e 41 da Lei 8.666/93, observando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, descritos de forma clara no item 8.1 (8.1 - **Não poderão participar desta licitação, empresas que se enquadrarem em uma ou mais das seguintes situações:**) e item 8.5 (8.5 - **Eventuais deficiências no atendimento aos requisitos e exigências para a apresentação da documentação de habilitação, assim como para a apresentação da proposta de preços, serão consideradas de responsabilidade exclusiva da Licitante.**) e, ainda ao item 8.6 (8.6 - **Os documentos de habilitação e as propostas que não atenderem aos requisitos estabelecidos neste Edital e seus Anexos implicarão na inabilitação ou desclassificação da Licitante.**)



PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA

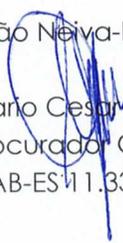
AVENIDA PRESIDENTE VARGAS, N° 157, CENTRO – TEL.: (0XX27)3258-4700 – FAX: (0XX27) 3258-4724
CEP: 29680-000 – JOÃO NEIVA/ES – CNPJ: 31.776.479/0001-86

1275

Ora, a empresa licitante tem a obrigação de verificar todos os itens do edital, inclusive como destaca o item 8.4, que diz: "**8.4 - A Licitante deve examinar, cuidadosamente, todas as instruções, condições, leis, especificações e outras referências citadas neste Edital e seus Anexos.**", e se o fez, e não impugnou, vinculou-se as regras.

E como regra para todos os licitantes, descumpriu ao não apresentar o documento exigido no item 10.2. letra "d.1", portanto, pelo entendimento mantido nos pronunciamentos do Tribunal acima transcrito e conforme a análise da melhor doutrina opina por conhecer do recurso apresentado pela empresa **SINGULAR CONSTRUÇÕES EIRELI ME** (CNPJ nº 32.323.986/0001-27) para, no mérito, opinar pela **IMPROCEDENCIA** mantendo-a como **inabilitada** e, ainda, por conhecer os demais recursos apresentados pelas empresas **COMAN ENGENHARIA LTDA** (CNPJ nº 17.622.140/0001-02) e **MARCONDES ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA** (CNPJ nº 33.444.215/0001-50) para, no mérito, acompanhar o entendimento dado pela Comissão, e opinar pela **PROCEDENCIA** mantendo-as como **habilitadas** neste Certame.

João Neiva-ES, 12 de julho de 2022.


Mano Cesar Negri
Procurador Geral
OAB-ES 11.332

