



## 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

PROCESSO: 0497/2023

PROCESSO DO RECURSO: 1826/2024.

RECORRENTE: CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA

OBJETO: RECURSO QUANTO A INABILITAÇÃO DA EMPRESA CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA.

### MANIFESTAÇÃO EM RECURSO

#### OBJETO DA TOMADA DE PREÇO Nº 007/2023

*“Constitui objeto a contratação de empresa especializada na execução de obra de construção da Unidade de Saúde de Demétrio Ribeiro, no Município de João Neiva-ES.”*

### HISTÓRICO

Trata-se a licitação que visa executar obras de engenharia, sendo: “construção da Unidade de Saúde de Demétrio Ribeiro, no Município de João Neiva-ES”, diligenciada administrativamente pelo processo nº. 0497/2023, que fez gerar o Edital da Tomada de Preço nº. 007/2023 e, agora, vindo, tempestivamente, o recurso administrativo sob o processo nº. 1826/2024, ante o registro de inabilitação da empresa CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA CNJ nº. 32.468.498/0001-08, conforme se infere na Ata nº. 002 de julgamento dos documentos de Habilitação, fls. 772 e publicação, fls. 777/778, após ter sido suspensa para apreciação da equipe técnica específica, pela Ata 001, fls. 665 de abertura, que restou declarada INABILITADA pela Comissão de Licitação.

Inicialmente constaram 04 (quatro) concorrentes participantes, sendo: HANGAR CONSTRUÇÕES E PRÉ-MOLDADOS LTDA ME – F&C CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA – CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA – BETA ENGENHARIA E PROJETOS LTDA, conforme destaca a Ata 001, datada de 12/12/2023, fls. 665/666, sendo suspenso para diligencia técnica e após análise da Comissão.

Consta a publicação, em 27/02/2024, fls. 777/778, do extrato do resultado do julgamento da habilitação das empresas, sendo, habilitadas as empresas HANGAR CONSTRUÇÕES E PRÉ-MOLDADOS LTDA ME, F&C CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA e BETA ENGENHARIA E PROJETOS LTDA e inabilitada a empresa e CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA, por não atendimento ao seguinte item do edital: item 10.5.1 letra “a” e, conseqüentemente, fazendo efeito direto a letra “c”, do item de relevância 03 (instalação de painéis fotovoltaicos) previsto no Instrumento Convocatório, ou seja: item de relevância que faz parte do rol da qualificação técnica como requisito mínimo, sendo:

#### **“10.5.1. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

**10.5.1. Serão consideradas habilitadas e qualificadas tecnicamente para a execução dos serviços referentes à obra de execução da obra de construção da unidade de atenção primária a saúde pública – APS do bairro floresta, no município de João**

*Marão Cesar Negro*  
Procurador Geral  
Decreto nº 7.776/2024



Neiva-ES, as empresas que comprovarem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos:

- a) *Atestado(s) emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado acompanhado(s) da(s) respectiva(s) certidão(ões) de acervo técnico (CAT) emitida pelo Conselho de Classe do(s) profissional(is) habilitado, responsável técnico da empresa que comprove que foi responsável tecnicamente pela execução de serviços compatível(is), com o objeto deste Edital, limitadas as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo.*
- b) (...).

c) *A Certidão de Acervo Técnico - CAT deverá referir-se às atividades técnicas que façam parte das atribuições legais do profissional:*

Item	Descrição dos serviços – itens de maior relevância
03	instalação de painéis fotovoltaicos

E, após análise do setor técnico, fls. 764/770, restou instruído com a manifestação (Análise Técnica) e reportado expressamente para resultar efeito a Comissão de Processo Licitatório em seu julgamento pela inabilitação da empresa CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA.

### DO MÉRITO DO RECURSO.

Demonstrou que a licitante Recorrente não apresentou a prova, em seu **acervo técnico** com capacidade de atender ao índice de relevância 03 – **(02 - instalação de painéis fotovoltaicos)**, pelo profissional indicado e que aceitou a indicação, sendo: Edson Nicácio dos Santos, quando deixou de entregar da respectiva **CAT – Certidão de Acervo Técnico emitido pelo Conselho de Classe do profissional - CREA-ES**. é caso de omissão ao rol dos documentos exigidos.

A licitante Recorrente, em síntese e a princípio, apresentou argumentos de que a inabilitação em razão da falta de comprovação do registro no CREA-ES do acervo técnico do profissional Edson Nicácio dos Santos, não se sustenta em razão, por primeiro, que tal exigência não encontra guarida no ordenamento jurídico vigente, e cita a **item 10.5.1 letra “a” e “c” deste Edital**, que traz: **“Atestado(s) emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado acompanhado(s) da(s) respectiva(s) certidão(ões) de acervo técnico (CAT) emitida pelo Conselho de Classe do(s) profissional(is) habilitado, responsável técnico da empresa que comprove que foi responsável tecnicamente pela execução de serviços compatível(is), com o objeto deste Edital, limitadas as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo” e “A Certidão de Acervo Técnico - CAT deverá referir-se às atividades técnicas que façam parte das atribuições legais do profissional:”** Além de trazer o significado do que seja CAT, Acervo Técnico e ART.

Busca com o significado do que seja CAT, Acervo Técnico e ART, suprir a falta de registro da Certidão de Acervo Técnico do engenheiro responsável, quando do rol dos documento apresentados, e friza que se trata de formalismo moderado a inabilitação da empresa em razão a ART não constar na referida Certidão. Diz que



a apresentação da ART é documento válido para comprovar a experiência da execução dos serviços.

Mas, por se tratar de uma omissão de documento exigido e não apresentado, a Comissão de Processo Licitatório, enfrentou o recurso sem a necessidade de auxílio do setor técnico de engenharia, ora, não há nada a ser apurado quando não existente o objeto a ser analisado.

Ora, o profissional requer sua CAT no Crea para fazer prova da sua capacidade técnico-profissional, com base nas atividades desenvolvidas e registradas em ARTs e, a pessoa jurídica, por esta CAT (com ART registrada) prova capacidade técnico-profissional que é representada pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro técnico. A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o profissional estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico.

A certidão de acervo técnico é o conjunto das anotações de responsabilidade técnica profissional (ART) obrigatórias por lei e registradas pelo profissional ao longo do exercício profissional, compatíveis com suas atribuições e competências, um resumo do contrato firmado entre o profissional e seu cliente ou seu empregador para a execução de obra/serviço, definindo para a sociedade os responsáveis técnicos pela atividade desenvolvida.

Certifica, para efeito legal, as atividades registradas pelo profissional contidas em seu acervo técnico pessoal, comprovando sua capacidade técnica, uma espécie de currículo oficial que reuni todas as realizações ao longo da carreira.

É também um documento imprescindível para participação em licitações e concursos públicos nas áreas da Engenharia, Agronomia, Geologia, Geografia e Meteorologia, em seus diversos níveis de atividade, pois comprova a capacidade técnica da pessoa jurídica a qual o profissional está vinculado.

Pertence sempre e exclusivamente ao profissional que registrou a ART da obra ou do serviço realizado, e a empresa somente poderá utilizar a certidão de acervo técnico para comprovar sua capacidade técnico profissional, quando o profissional ainda permanece como responsável técnico ou pertença ao quadro técnico da empresa. É um comprovante da experiência adquirida ao longo do exercício da atividade, compatível com sua competência.

Registra-se não ter havido contrarrazões pelas empresas HANGAR CONSTRUÇÕES E PRÉ-MOLDADOS LTDA ME, F&C CONSTRUTORA E SERVIÇOS LTDA e BETA ENGENHARIA E PROJETOS LTDA.

Observe que o Termo de Referência basilador deste Edital da Tomada de Preço nº. 007/2023, foi elaborado pelos profissionais da Secretaria Municipal específica e, por isso, manteve em seu regulamento exigência o que é de interesse público, ou seja, a boa eficiência da execução e do resultado do objeto licitado.

Ou seja, previu o que é de importante para o resultado eficaz desta obra, cabendo

Mário César Negri  
Procurador Geral  
Doc. 1007-0178/2024



aos interessados atenderem ou impugnarem para dizer sobre a impossibilidade ou mesmo de direcionamento, o que não aconteceu nas fases iniciais deste processo, já que ocorreu as devidas publicações de lei.

Atender a uma exigência que não resultou comprovada pela documentação de empresa licitante é deixar de lado o interesse público e suportar prejuízos e atrasos na execução desta obra.

A exigência de atestado de capacidade técnico-operacional decorre da experiência da pessoa licitante, enquanto organização empresarial, sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

Não obstante o silêncio legal, o TCU reconheceu, por meio da publicação da Súmula nº 263, que:

*Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

No Acórdão TCU 534/2016, a Min. Relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu "para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional" e ainda destacou:

*"(...) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados". (grifos nossos)*

Outrossim, também na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já se encontra consolidada a posição de que respeitados os limites referentes à dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, a exigência de capacidade técnica não implica em restrição à competitividade ou ilegalidade, conforme transcrição, verbis:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA DE GRANDE PORTE. EDITAL. REQUISITOS DE CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR. POSSIBILIDADE.**

1. As exigências tendentes a comprovar a capacitação técnica do interessado em contratar com o ente público devem ser concebidas dentro das nuances e particularidades que caracterizam o contrato a ser formalizado, sendo apenas de rigor que estejam pautadas nos princípios que norteiam o interesse público.
2. Em se tratando de licitação de serviços de engenharia de grande porte, não há por que cogitar de ilegalidade da norma editalícia que exige a comprovação de experiência anterior em obra similar à licitada, porquanto concebida com propósito de permitir à Administração Pública avaliar a capacidade técnica dos interessados em com ela contratar nos exatos termos do que prescreve a primeira parte do inciso II





**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).**

Como se vê, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, 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. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

Ademais, o Edital restou publicado sem que houvesse qualquer questionamento ou impugnação, sobre estes pontos.

Assim, 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)

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.

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 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 N° 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)

Depreende-se do comando do artigo 41 acima mencionado que o edital se torna lei entre as partes. Em sendo lei, o edital com os seus termos atrela 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 solicitados 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.

E mais, a manifestação da Comissão de Processo Licitatório fora eficaz, esclarecedora e muito bem fundamentada, a qual comunga esta procuradoria com seus inúmeros argumentos que resultou na inabilitação da empresa CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA CNJ nº. 32.468.498/0001-08.

### **CONCLUSÃO**

Por fim devo asseverar que a conduta adotada para a **inabilitação** da empresa **CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA** CNJ nº. 32.468.498/0001-08 mostrou-se absolutamente regular, segura, atendendo aos princípios basilares da licitação, não havendo o que se falar sobre excesso de formalismo ou rigor da Comissão de Processo Licitatório, 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 Administração Pública está 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, seguindo o entendimento mantido nos pronunciamentos do Tribunal acima transcrito e conforme a análise da melhor doutrina opina por conhecer o recurso apresentado pela empresa **CUCO COMERCIAL PARTICIPAÇÕES E PROJETOS LTDA CNJ nº. 32.468.498/0001-08** para, no mérito, smj, opinar pela **IMPROCEDENCIA**, a fim de ser mantida **INABILITADA**.

João Neiva-ES, 21 de março de 2024.

Mario César Negri  
Procurador Geral  
Dec. 7773/2021