



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

TERMO: Decisório

FEITO: Recurso Administrativo

REFERÊNCIA: Edital de Tomada de Preços nº 003/2018-CMP

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA ADMINISTRATIVA JUNTO AS COMISSÕES PERMANENTES E EM RECURSOS HUMANOS, DE INTERESSE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA-CE.

PROCESSO: 0315.01/2018

RECORRENTE: J. A. PAIVA LIMA

RECORRIDA: Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Poranga-Ce.

I – DAS PRELIMINARES

Cuida-se da análise e julgamento das razões do Recurso Administrativo Impetrado pela licitante J. A. PAIVA LIMA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 19.530.273/0001-76, relacionado com o resultado do julgamento da fase de habilitação da Tomada de Preços 003/2018-CMP.

Cabe salientar que **o referido recurso é apócrifo (sem assinatura)** e, portanto, sem validade, visto que a falta de assinatura configura defeito de representação de natureza insanável. Assim é o entendimento do TST, senão vejamos:

Ementa: RECURSO DE EMBARGO APÓCRIFO. **NÃO-CONHECIMENTO. Não tem validade documento sem assinatura.** Recurso de embargo que não se conhece, por inexistência, tendo em vista a ausência de assinatura de seu subscritor na petição de encaminhamento e nas razões recursais. Embargos não conhecidos. (TST-EMBARGO EM RECURSO DE REVISTA E-RR 7080294120005025555708029-41.2000.5.02.5555)

Todavia, mesmo com o vício formal acima apontado, em obediência aos princípios da transparência e moralidade que norteiam a Administração Pública, bem como ao dever de decidir da Administração, passo à análise das razões apresentadas pela recorrente.



II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Tempestivos, regulares e devidamente preenchidos os demais requisitos de processabilidade, conhece-se do Recurso Administrativo interposto contra o julgamento dos documentos de habilitação, que, encontra-se previsto expressamente no artigo 109, I, letra "a" da Lei Federal nº 8.666/93, conforme descrevemos.

"Art. 109. Dos atos da Administração decorrente da aplicação desta Lei cabem:

I – recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inabilitação da licitante;

Desse modo, observamos que a recorrente protocolizou sua petição no dia 25/04/2018, restando tempestiva, considerando a lavratura da Ata em 18/04/2018 e constatado que todos os representantes das licitantes estavam presentes à sessão.

Cumpridas as formalidades legais, registra-se que as outras licitantes participantes do certame, foram cientificadas da existência e trâmite do respectivo Recurso Administrativo interposto, no dia do recebimento do mesmo pelo Presidente da CPL, qual seja, dia 25/04/2018.

No entanto as referidas licitantes não protocolizaram suas contrarrazões.

III – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Nas razões, acostadas aos autos do processo, requer a procedência do petitório recursal e, conseqüentemente, a habilitação para prosseguir no certame. Aventa, para tanto, os seguintes argumentos:

Inicialmente, a Recorrente informa que possui registro no Conselho Regional de Administração – CRA-CE desde 03/02/2018, faz observações gerais e alega ilegalidade em sua inabilitação, afirmando que a utilização de exigências não contidas em leis, restringe imotivadamente o objeto do certame, eliminando o seu caráter competitivo. Continua sua defesa informando que o edital de licitação não pode conter exigências de habilitação técnica que não guardem correspondência com o regramento próprio da atividade demandada, sob pena de criar restrição arbitrária e indevida à participação de potenciais interessados.

A seguir, assevera que desde o dia 16/04/2018 a empresa J. A. PAIVA LIMA, encontra-se com sua taxa de acervo Técnico paga, não levando para o



certame pois entende que a empresa já tem o que a lei exige no Art. 30, §1º. Assim a empresa descreve "Como já dito a empresa é do ramo da administração devidamente registrada, com seu responsável técnico responsável ambos em dias com seu respectivo conselho de classe o fato de está com atestado de capacidade técnica pago já que está registrado como mostra a seguir não é motivo pra inabilitação." A recorrente apresenta um RECIBO como prova de que efetuou o pagamento da taxa de registro de seu atestado junto ao CRA, bem como os detalhes do registro de seu RCA. Apresenta ainda trechos da Regulamentação da RN CFA 304/2005, sendo que o item 3 fala o seguinte: "Manter-se atento para o interesse de participação da empresa sob sua responsabilidade, nas diversas formas de licitações, no sentido de providenciar a documentação, necessária para tal, junto ao CRA, tais como, acervo técnico, certidões e atestados dos tomadores de serviços com observância aos respectivos prazos legais para tais providencias. grifo nosso."

A recorrente passa então a tratar da exigência de Alvará de Funcionamento na fase de habilitação desde certame, afirmando ser cláusula restritiva e que não encontra amparo jurídico para tal exigência. Para tanto, traz em suas razões alguns julgados em que a exigência de Alvará de Funcionamento, para fins de habilitação jurídica, fora conhecida como impropriedades que redundaram na "apenação dos responsáveis" e reafirma que esta exigência não está prevista no rol dos artigos 27 a 31 da Lei Federal nº 8.666/93. Cita ainda a Súmula 14 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a saber: Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só são devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno.

Outro ponto questionado pela Recorrente é o fato do número do CNPJ da contratante está com erro de digitação, levando a licitante preencher seu seguro garantia com estas informações incorretas.

Ao final, pede o acolhimento da impugnação, de modo a suspender o certame até seu julgamento.

IV - DA ANÁLISE DOS PONTOS QUESTIONADOS

Após reexame baseado nas alegações da Recorrente, esta Comissão passa à análise de fato.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



Inicialmente, revendo-se o motivo que levou a inabilitação da empresa J. A. PAIVA LIMA, temos que a mesma não cumpriu com a exigência feita no item 6.1.3.4.b (Não apresentou comprovação de que seu atestado de capacidade técnica está registrado na entidade profissional competente e refere-se essencialmente a serviços de assessoria em controle interno) do Edital. A empresa concorreu para a prestação de serviços, conforme especificações contidas no anexo II do Edital, a seguir demonstrado:

A(s) empresa(s) contratada(s) deverá(ão) executar os serviços abaixo relacionados, destinados a Câmara Municipal de Poranga, conforme abaixo:

✓ **Serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria às Comissões Permanentes e acompanhamento gerencial dos instrumentos de gestão da Câmara Municipal de Poranga-CE.**

1. Acompanhamento das reuniões técnicas das comissões permanentes da Câmara Municipal;
2. Assessoria e consultoria às Comissões Permanentes da Câmara na elaboração dos pareceres relativos a matérias que envolvam temas de natureza técnica;
3. Assessoria e consultoria às Comissões Permanentes da Câmara na elaboração das demandas das mesmas junto a órgãos governamentais e entidades da sociedade civil;
4. Assessoria e consultoria às Comissões Permanentes no acompanhamento e controle da função de fiscalização do Poder Legislativo;
5. Assessoria e consultoria às Comissões Permanentes da Câmara na elaboração do planejamento e desenvolvimento das atividades;
6. Analisar as intenções do legislativo, para que possam ser levadas para apreciação do setor jurídico, quanto a sua legalidade;
7. Auxiliar e acompanhar os atos praticados na gestão do Poder Legislativo a fim de auxiliar de forma preventiva e corretiva em casos de irregularidades detectadas, assegurando que não ocorram erros potenciais;
8. Orientar as Comissões Permanentes e a presidência da Câmara, bem como, a Equipe executora do controle interno quanto aos problemas legais, financeiros, orçamentários ou outros que digam respeito as suas funções;
9. Disponibilizar profissional com formação em nível superior na área de contabilidade para acompanhar as Comissões Permanentes em todas as sessões promovidas pela Câmara Municipal de Poranga e realizar visitas semanais e quando solicitadas pela presidência na sede da Câmara Municipal para resolução de dúvidas de natureza técnica.

O edital fazia exigência de atestados compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Ora, se o atestado apresentado faz referência exclusivamente a **serviços de controle interno**, como pode está compatível em características com uma licitação que tem por finalidade contratar serviços de assessoria em assuntos técnicos junto às Comissões Permanentes desta Casa Legislativa? O referido atestado foi emitido pela Prefeitura Municipal de Ipueiras, que até onde sabemos não possui nenhuma comissão formada para poder ser orientada, então como pode a empresa comprovar expertise para serviços que nunca executou?



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



Lembramos aqui que a qualificação técnica tem a finalidade de aferir a aptidão técnica do licitante, conferindo segurança à Administração Pública de que o mesmo possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, caso se sagre vencedor do certame.

Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a "Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo".

Os atestados de capacidade têm a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que gerará confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.

Portanto, a apresentação de atestados visa demonstrar que os licitantes já executaram, anteriormente, objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação. A finalidade da norma é clara: resguardar o interesse da Administração, a perfeita execução do objeto da licitação, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar objeto similar ao licitado.

Ressaltamos que no momento oportuno, ou seja, no certame em que foi analisado os documentos de habilitação das empresas concorrentes, não foi apresentado comprovação de registro do Atestado da ora recorrente junto ao órgão classista, como exigia o Edital, e que embora o mesmo tivesse registro com data anterior a abertura dos envelopes de habilitação, o correto seria apresentá-lo junto com os demais documentos de habilitação da empresa. Lembramos aqui do artigo 43, § 3º da Lei nº 8.666/93, onde afirma que é **vedada a inclusão posterior de documento ou informação** que deveria constar originalmente na proposta. Ora, no entendimento desta Comissão, a inclusão do REGISTRO DE COMPROVAÇÃO DE APTIDÃO - RCA violaria flagrantemente a esta norma.

É oportuno destacar que embora a recorrente afirme que dispõe do Registro de Comprovação de Aptidão junto ao Conselho Regional de Administração, a mesma não anexa tal documento junto ao seu recurso e pelo



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



site do CRA não é possível fazer a comprovação da existência por meio de acesso público. A recorrente anexa apenas um recibo de pagamento, que além de não substituir o documento requerido no processo, não é possível identificar de qual atestado se trata. Alertamos que não basta que a empresa possua os documentos para participar de licitações, é imprescindível que ela os apresente como forma de comprovação de sua habilitação.

Não há razoabilidade no fato da recorrente querer questionar a exigência do Atestado neste momento, após a sua inabilitação, por ter sido constatada que não possui a capacidade técnica necessária.

É inadmissível que a Administração, no curso da licitação, na fase de análise dos documentos de habilitação ou julgamento das propostas, crie uma nova regra ou critério que não estava inicialmente previsto no edital.

Esse tipo de conduta, além de claro confronto com a vinculação ao instrumento convocatório, infringiria frontalmente também o Princípio da Isonomia e Competitividade, na medida em que outras empresas interessadas em participar do certame e que não preenchiam as exigências, deixaram de apresentar propostas e, também, as que participaram se esforçaram para cumprir as exigências e os prazos nela estipulados.

Não há como privilegiar a participação de empresa que sabedora de não preencher os requisitos do edital, apresenta documentos de habilitação para depois tentar se beneficiar por argumentação em recurso, mediante estabelecimento de critérios que não estavam colocados previamente para todos os interessados.

Portanto, **os licitantes participantes devem obedecer ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório** de modo que cumpram com as exigências contidas no edital:

A jurisprudência se coloca nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. **MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MODALIDADE CONCORRÊNCIA PÚBLICA. TIPO MENOR PREÇO POR ITEM. NÃO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. INABILITAÇÃO DA LICITANTE. Não tendo a licitante comprovado o cumprimento das exigências do edital, que se mostram válidas, correta sua inabilitação.** No



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



momento da entrega da documentação junto à Comissão de Licitação, a impetrante deixou de apresentar Livro Diário, para efeito de comprovação da qualificação econômico-financeira na concorrência nº 057/10 realizada pelo Município de Canoas, mostrando-se correta a inabilitação da licitante, à luz do edital que regula a licitação em questão. Precedentes do TJRS e STJ, Apelação a que se nega seguimento. (Apelação Cível Nº 70048253140, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 04/05/2012) (grifos nossos)

Consoante previsão no artigo 41 da Lei de Licitações: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". Tal disposição rechaça qualquer argumentação aventada pela defesa. Não olvidemos que o edital é a lei interna do certame e vincula as partes. Como ensina DIOGENES GASPARINI: "[...] estabelecidas as regras de certa licitação, toma-se elas inalteráveis a partir da publicação do instrumento convocatório e durante todo o procedimento".

Nesse toar é a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO:

"O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua "lei interna". Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que estabelece as regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, dos quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda, que não reproduzidas em seu texto, como bem diz Hely Meirelles, o edital é 'a matriz da licitação e do contrato'; daí não se pode 'exigir ou decidir além ou aquém do edital'".

Com relação ao outro ponto atacado, o que a recorrente apresenta é uma impugnação intempestiva ao edital, mascarada na forma de recurso. Onde em síntese, alega ser ilegal a exigência do "Alvará de Funcionamento" dentre o rol de documentos exigidos na habilitação jurídica, sendo que esse nem foi o motivo de sua inabilitação, o que nos leva a crer que a recorrente está apenas tentando protelar ainda mais este processo.

Sobre o tema, trazemos decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, nos autos do Processo nº 23.239-4/2013:



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



"Noutra senda, as atividades listadas na licitação sujeitam-se a exigência de Alvará de Funcionamento, isto é, o edital não fez a exigência de documentos impróprios ou contrários a legislação. É cediço que para o desenvolvimento de suas atividades no mercado de trabalho já existe a exigência de Alvará de Funcionamento há muito tempo.

O art. 28, V, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações) prevê a possibilidade de exigência de ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, motivo pelo qual, de acordo com o mencionado no Parecer Ministerial, **a exigência de alvará de funcionamento, por si só, não constitui condição restritiva de competitividade**, sendo este o entendimento desta Corte de Contas, senão vejamos a Decisão Singular proferida no Processo nº 149810/2009 de 17.09.2009, da relatoria do Conselheiro Antônio Joaquim Moraes Rodrigues Neto:

O Alvará de Funcionamento nada mais é do que a autorização de funcionamento de uma atividade aberta ao público, levando em conta o local o tipo de atividade, o meio ambiente, a segurança, a moralidade, o sossego público, etc, sendo exigido por segurança para **apurar a idoneidade e a capacidade de um sujeito para contratar com a Administração Pública**. Diante do exposto e considerando que a exigência de alvará é necessária para resguardar a execução efetiva do objeto licitado, e tendo em vista que tal exigência não restringe a competitividade, uma vez que de regra as empresas somente poderão funcionar regularmente se tiverem autorização para tanto, nego a liminar pleiteada por não vislumbrar os requisitos do periculum in mora e fumus boni iuris (...).

Assim, a exigência de Alvará de Funcionamento não se demonstra condição restritiva de competitividade, devendo tal fato ser considerado improcedente."

Ainda sobre o tema, trazemos trechos do Parecer Ministerial n. 5617/2013, autos do Processo 87521/2013, TCE- MT:

"Conforme informado pela defesa e confirmado nos autos, apesar de constar do edital a exigência de alvará de funcionamento como documentação relativa à qualificação técnica, inexistente alusão para que o domicílio seja em determinado lugar.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



A determinação dos requisitos de qualificação técnica deve restringir-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.

Haveria restrição à competitividade caso a exigência do alvará de funcionamento estivesse pautada na necessidade de que a empresa licitante estivesse domiciliada no município que promovia o certame, o que não ocorreu in casu.

Com efeito, temos que a exigência contida no Pregão Presencial nº 14/2013 não se mostra excessiva ou desarrazoada, já que visa garantir a idoneidade das empresas participantes.

Dessarte, diante da inexistência de cláusula restritiva à participação da licitação, não merece acolhida os termos da denúncia apresentada.

Assim também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, que se manifestou conforme segue:

1 – Ao inscrever-se em procedimento licitatório, obriga-se o concorrente a observar as regras constantes do edital, uma vez que este faz lei entre as partes.

2 – A exigência de apresentação de alvará de funcionamento, não se mostra desarrazoada e incoerente, uma vez que se destina a todos os interessados, preservando o princípio da igualdade entre os participantes.

([TJDF](#). 5ª Turma Cível. AGI nº 20020020005908. DJ, 21 ago. 2002. p. 103.)

Quanto a Súmula 14 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a recorrente deveria dispensar maior atenção ao elaborar suas razões, visto que tal súmula foi **cancelada** em 14 de dezembro de 2016 pelo próprio Tribunal através da Resolução nº 10/2016.

Dessa maneira, entendemos que a exigência de tal comprovação, conforme se pode observar, é uma forma de tornar mais justa a competição entre os interessados

Por fim, ao tratarmos da questão de erro material no que se refere ao número do CNPJ da contratante, temos a informar que um erro de digitação, por si só, não seria capaz de macular a lisura do processo, assim como não



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



lesiona qualquer interessado em participar do presente certame. Ora, tal pecha pode ser sanada na hora da assinatura do contrato. Como o próprio edital menciona, trata-se apenas de uma "Minuta de Contrato" e entendemos que o licitante poderia obter o CNPJ do órgão licitante para elaboração de sua garantia de várias formas e não apenas pela minuta do contrato. Frisamos também aqui que esse não foi motivo para a inabilitação da recorrente.

Vale ressaltar que a análise efetuada na fase de julgamento da habilitação, especialmente quanto à qualificação técnica, observou os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo, da **imparcialidade**, da **legalidade**, da competitividade e da **vinculação ao instrumento convocatório**, em compasso com o entendimento jurisprudencial pátrio.

A propósito, oportuna a transcrição da ementa de julgamento em Recurso Especial nº 172.232/SP), nos seguintes termos:

"Ementa: **ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 30, II, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93.**

2. "O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, **mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe** (Adilson Dallari)."

V- DA DECISÃO

Considerando as cláusulas previstas no Edital e em respeito aos princípios do Vínculo ao Instrumento Convocatório e da Impessoalidade que impõe uma decisão balizada na correta interpretação dos dispositivos da legislação é que resolveu Comissão de Licitação, não acatar os argumentos da ora Recorrente.

Assim, conclui-se pela inconsistência da argumentação da empresa J. A. PAIVA LIMA, não tendo a recorrente logrado êxito em amalhar elementos que conduzissem esta Comissão a alterar a decisão recorrida.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA/CEARÁ
PODER LEGISLATIVO



Pelo exposto, infere-se que os argumentos trazidos pela recorrente, submetidos ao crivo desta Comissão Permanente de Licitação, mostram-se insuficientes para comprovar a necessidade de reforma do julgamento da fase de habilitação, decidindo por conhecer do recurso administrativo interposto pela empresa J. A. PAIVA LIMA, para no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo a mesma INABILITADA no certame licitatório em referência.

Poranga-Ce, 04 de Maio de 2018.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO

ANTONIO ALEX MINEIRO ALMEIDA

Antonio Alex Mineiro de Almeida

Presidente

José Edvando Rezendes Araújo

José Edvando Rezendes de Araújo

Membro

Luis Emerson Mineiro da Silva

Luis Emerson Mineiro da Silva

Membro