



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



## DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

**TOMADA DE PREÇOS Nº 013/2020-SIE**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TOPOGRAFIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE BELA CRUZ, CEARÁ.**

A Comissão Permanente de Licitação do Governo Municipal de Bela Cruz, devidamente pautada pelos princípios que regem a administração pública, e conforme os autos do processo em epígrafe traz à análise e julgamento o recurso interposto pela empresa **CERTARE ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA**, conforme o art. 109, I, "a" da Lei Federal 8.666/93 e alterações, e demais normas relacionadas ao tema.

### PRELIMINARMENTE - DA ADMISSIBILIDADE

O edital convocatório dispõe que para interposição de recurso o impetrante deverá protocolizar sua manifestação após a fase de habilitação e proposta de preços realizada pela Comissão Permanente de Licitação nos seguintes termos:

*"10.2. Os recursos deverão ser interpostos mediante petição devidamente arazoada e subscrita pelo representante legal da recorrente, devendo ser protocolados e imediatamente encaminhado à(o) Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Bela Cruz, que poderá reconsiderar sua decisão no prazo de 05 (cinco) dias úteis, ou nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo neste caso, a decisão ser proferida no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados do recebimento do recurso (art. 109, § 4º da Lei nº 8.666/93)."*

Quanto à intenção de interpor recurso referente às decisões tomadas na fase externa do processo licitatório, a licitante **CERTARE ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA**, impetrou, oportunamente, garantindo assim o exercício do direito de recorrer.



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



Com relação à tempestividade, verificamos que as razões do recurso da empresa foi protocolizado dentro do prazo legal e do estipulado no instrumento convocatório.

Dessa forma, em homenagem ao princípio da razoabilidade, o Recurso Administrativo da empresa **CERTARE ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA** deve ser recebido e conhecido em sua integralidade.

## DOS FATOS

Consta nos memoriais da recorrente CERTARE ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA, que a empresa EFB EMPREITEIRA FONTOURA BASTOS LTDA apresentou seu atestado de capacidade técnica com subscrição de pessoa não habilitada para assinar o documento e sem averbação na entidade profissional competente bem como a ausência de balanço patrimonial, afirmando que a empresa descumpriu o edital.

## DOS FUNDAMENTOS DE MERITO E DE DIREITO

### Atestado de Capacidade Técnica

O Edital solicita dos participantes no subitem 6.2.3.1.: *Comprovação de aptidão técnica, através de no mínimo um atestado fornecido por pessoa jurídicas de direito público ou privado, que comprovem a execução, pelo licitante, de serviços similares em características com o objeto ora licitado.*

As empresas não possuem acervo técnico propriamente dito.

Conforme o Art. 48 da **Resolução nº 1025/09** do CONFEA, a pessoa jurídica terá a capacidade técnico-profissional representada pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro técnico.

**Parágrafo Único:** *A capacidade técnico-profissional de uma pessoa jurídica varia em função da alteração dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro técnico”.*

Segundo a Resolução 1.025/2009, o **CONFEA**, que tem competência para regulamentar os procedimentos relacionados à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e Certidão de Acervo Técnico (CAT):

*“(…) indica que ser o atestado do Crea o documento apto a fazer prova da capacidade técnica do profissional, mas não da empresa licitante.”*

Da mesma forma, concluiu o entendimento do TCU no **Acórdão 655/2016** – Plenário.



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



Tem mais...

O Manual de Procedimentos Operacionais do CREA, também concorda e ainda esclarece que:

*(...) o Crea não emitirá CAT em nome da pessoa jurídica contratada para prova de capacidade técnico-operacional por falta de dispositivo legal que o autorize a fazê-lo".*

Sem dúvida, o artigo 30 (relacionado à capacitação técnica), não menciona a exigência de atestado registrado no CREA, conforme você pode verificar abaixo:

*I – registro ou inscrição na entidade profissional competente;*

*II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

*III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;*

*IV – prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.*

**§ 1º** *A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*I – capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas... (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)*

Dessa forma, a empresa deve entender que ela não precisa de um atestado de capacidade técnica registrado no CREA.

Em síntese, ela possui a experiência técnico-operacional e o responsável técnico que trabalha para ela, possui a experiência técnico-profissional.



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



Por isso, o **acervo técnico-profissional da empresa pode variar** em função do profissional que está atuando na empresa no momento da licitação em que esta empresa está participando.

Logo, se este profissional sair da empresa, a empresa permanece com a experiência técnico-operacional.

Porém, perderá a capacidade técnico-profissional em função da saída deste profissional do seu quadro técnico.

Consequentemente, quando chegar um novo profissional ela ganhará uma nova experiência técnico-profissional de acordo com o acervo deste profissional.

A verificação de condições de aceitação dos documentos apresentados em licitações públicas deve ser feita com observância dos requisitos que se prestam à sua finalidade, contudo, sem apego exagerado às formalidades e rigorismos literais que possam iludir ou desviar os agentes administrativos responsáveis pela condução dos certames dos propósitos fundamentais do procedimento, dele afastando ofertas válidas e participantes qualificados. Conforme preceitua Carlos Ari Sundfeld:

*“O formalismo, é bem verdade, faz parte da licitação, e nela tem seu papel. Mas nem por isso a licitação pode ser transformada em uma cerimônia, onde o que importa são as fórmulas sagradas, e não a substância das coisas” (in Parecer na licitação de telefonia celular móvel – Banda B).*

Neste sentido é conveniente trazer à baila também os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que também regem a licitação, e para tanto socorremo-nos das precisas lições de Marçal Justen Filho:

*“A Administração está constrangida a adotar alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e seus fins. Não seria legal encampar decisão que impusesse exigências dissociadas da realidade dos fatos ou condições de execução impossível. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. A medida limite é a salvaguarda dos interesses públicos e privados em jogo. Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger. Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância dos defeitos. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do Edital devem ser interpretadas como instrumentais...” (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo: Dialética, 2000)*

No presente caso, o teor de infração da empresa EFB EMPREITEIRA FONTOURA BASTOS LTDA ao instrumento convocatório não se mostrou grave, envolvendo os chamados vícios formais e



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



materiais, razão pela qual há de se perquirir, em face do princípio da proporcionalidade, da razoabilidade se é conveniente para a Administração proceder a redução à competitividade, através da exclusão de participante do certame, já que a empresa foi habilitada na licitação.

Desta forma, afigura-se perfeitamente razoável decisão que atende pela habilitação da empresa, porquanto pautando-se pelos princípios que regem a Administração Pública.

Nos casos em que uma questão formal não inviabiliza a essência jurídica do ato, é dever da Administração considerá-lo como válido, aplicando o princípio do formalismo e vinculação ao instrumento convocatório. A essência de tal princípio é representada pela presença dos erros ou vícios formais, os quais podemos definir como aqueles que se caracterizam em mínima ou nenhuma infração ao instrumento convocatório, e até mesmo a textos normativos, que não ofendem à essência do interesse que a forma visa exteriorizar.

Conforme preceitua o professor Carlos Pinto Coelho Mota em sua obra Eficácia nas Licitações e Contratos - Estudos e Comentários às Leis 8666/93 e 8987/95:

*"Falhas formais, portanto, são aquelas decorrentes de atos impróprios, ilegais, praticados pela Administração ou por parte de quem com ela se relaciona, mas que não afetem ou digam respeito ao seu conteúdo, isto é, como o próprio nome diz, são de mera forma. Não maculam a essência do ato praticado ou da manifestação realizada. (...). Uma falha formal identificada na documentação ou proposta dos licitantes, por exemplo, não significa que o licitante deva ser inabilitado ou a sua proposta desclassificada."*

Nossa jurisprudência já tem farta gama de decisões que repudiam o excesso de formalismo nas licitações públicas, das quais destacamos as seguintes:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. MENOR PREÇO POR ITEM. EXCESSO DE FORMALISMO. ERRO FORMAL. QUANTITATIVO EQUIVOCADO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.

*I – A discriminação equivocada da quantidade do objeto da licitação constitui mero erro formal, não causando nenhum prejuízo à administração, tanto mais porque a impetrante apresentou o menor preço por item, conforme art. 6.6 do edital;*

*II – o princípio da igualdade entre as licitantes não foi desrespeitado porque ofertados a todas as mesmas oportunidades. Soma-se que na aplicação de tal princípio, deve-se sopesar que uma das finalidades da licitação é a participação do maior número de concorrentes;*



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



*III – a concepção moderna das regras do processo licitatório, como instrumento de realização do fim colimado – seleção de melhor proposta – repudia o excesso de formalismo, que culmina por inviabilizá-lo; IV – segurança concedida. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. MANDADO DE SEGURANÇA N.º 023443/2007).*

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. EDITAL. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS EM LÍNGUA PORTUGUESA. REQUISITO NÃO CUMPRIDO PELA LICITANTE DECLARADA VENCEDORA DO CERTAME. OPÇÃO DA AUTORIDADE POR REGRA EDITALÍCIA QUE AUTORIZA RELEVAR ASPECTOS FORMAIS.

PRESERVAÇÃO DA FINALIDADE DO CERTAME. ADEQUAÇÃO DA POSTURA ADMINISTRATIVA. CONDIÇÃO QUE EM NADA CONTRIBUI PARA O OBJETO DA LICITAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL QUE DEVE ESTAR EM CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO - DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA.

*As formalidades do edital devem ser examinadas segundo a utilidade e finalidade e, ainda, sem se olvidar do princípio da razoabilidade.*

*A interpretação do edital sob a luz dos princípios que permeiam o procedimento licitatório não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do certame, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.*

*Na hipótese de erro no edital, que se constitui em exigência meramente formal e vazia de conteúdo significativo, a observância do requisito pode ser dispensada pela comissão julgadora, quando expressamente prevista essa possibilidade no edital. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. MANDADO DE SEGURANÇA N.º 326.162-1)*

Pela análise da doutrina e jurisprudência apresentada é de se concluir que quando se contrapõem os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e os da proporcionalidade e da razoabilidade, a Administração teve ter a sua atuação pautada na busca da proposta que melhor atenda aos seus interesses, para que não haja desvio de finalidade do procedimento licitatório.

Da combinação desses elementos tem-se a construção do fato jurídico, que é a descrição do motivo do ato administrativo. Por meio da descrição dos fatos, no seu aspecto material, espacial e temporal, descrição essa que inclui a vinculação entre diversos termos necessários a tal fim, o agente elabora o conceito do fato, tomando por base material fático-probatório com o qual deve instruir a decisão, e, por meio da disposição legal infringida, revela a atitude baseada no direito apto a subsumir o fato.



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



### Ausência de Balanço Patrimonial

A empresa recorrente afirma que a não apresentação do balanço patrimonial impede leitura da situação fiscal da empresa, já que trata de relatório contábil que tem por objetivo avaliar a situação patrimonial e financeira de um negócio, em um determinado período de tempo. Mas a verdade é que o Instrumento Convocatório não prevê a requisição de tal documento.

Verificada as razões do recurso apresentado pela empresa CERTARE ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA, e ao tempo em que ficou constatado o atendimento das especificações e condições estabelecidas no edital pela empresa EFB EMPREITEIRA FONTOURA BASTOS LTDA, posto o critério de julgamento objetivo, concluiu-se que a conduta perpetrada pela Comissão de licitação não se afastou do *quantum* previsto no edital, em perfeita consonância com os princípios da vinculação e julgamento objetivo.

O primeiro reza que *“o edital é a lei interna do processo de licitação, vinculando aos seus termos tanto a Administração Pública como os licitantes, não sendo aceitável que a Administração, no decorrer do processo ou na realização do julgamento, descumpra as regras previamente estabelecidas no ato convocatório.”* (TCU, Acórdão nº 3.4474/2006, 1ª Câmara, Rel. Ministro Valmir Campelo, D.O.U. de 06/12/2006).

O segundo, conforme preleciona o festejado autor Jesse Torres, *“atrela a Administração, na apreciação das propostas, aos critérios de aferição previamente definidos no edital ou carta-convite, com o fim de evitar que o julgamento se faça segundo critérios desconhecidos dos licitantes, ao alvedrio da subjetividade pessoal do administrador.”*

Outro não é o entendimento jurisprudencial pátrio sobre o tema, *verbis*:

*Na licitação, o julgamento das propostas deve pautar-se exclusivamente nos critérios objetivos definidos no edital, a menos que, devidamente impugnado, venha a ser refeito pela Administração. A Administração não pode descumprir as normas e exigências do edital (arts. 41 e 44 – Lei nº 8.666/93) (TRF 5ª Região, MAS 86974, 2ª Turma, DJ 27/10/2004).*

EMENTA: “RECURSO ORDINÁRIO DE MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. PROVA OBJETIVA. MULTIPLA ESCOLHA. QUESTÃO VICIADA. VÍCIO RECONHECIDO PELA BANCA EXAMINADORA. CONSEQUÊNCIA. NULIDADE DA QUESTÃO RECURSOS PROVIDOS.

1. É necessário adentrar no mérito de questão de prova, quando se analisa fatos incontroversos e reconhecidos pela banca examinadora de concurso público. O judiciário deve limitar-se em apreciar o respeito às normas legais e editalícias.
2. Quando a banca examinadora de concurso reconhece defeito em questão, só lhe é lícito de anulá-la se adotar critério pré-determinado de convalidação.



ESTADO DO CEARÁ  
GOVERNO MUNICIPAL DE BELA CRUZ  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO



3. A adoção de critérios não previstos no Edital para convalidar questão viciada fere ao princípio do julgamento objetivo, que informa os certames públicos. (RMS 12.097/MG. Rel. Ministro PAULO MEDINA, SEXTA TURMA, julgado em 12/02/2004, DJ 15/03/2004. p 299).

Nesse sentido, não se afigura lícito que, após estabelecido e aceito entre as partes – Administração e licitantes – um dos critérios de julgamento ser a adequada apresentação da documentação, tolerar que a CPL modificasse o critério de julgamento, redundando na inabilitação daquele que subsumiu às exigências editalícias apresentando o total exigido como resta comprovado na documentação do licitante, ou seja, da empresa EFB EMPREITEIRA FONTOURA BASTOS LTDA.

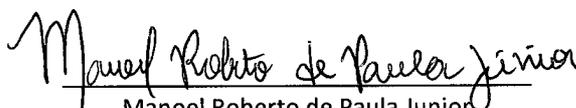
Portanto, mostra-se correta a decisão que afirma que a deficiência na habilitação apresentada, se trata de vício que não macula a natureza formal relacionada ao elemento de exteriorização do ato, desta forma, tornando-a habilitada no certame.

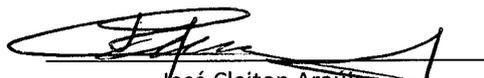
#### DA DECISÃO

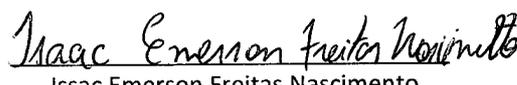
A Comissão Permanente de Licitação no uso de suas atribuições e em obediência a Lei nº. 8.666/93, bem como em respeito aos princípios licitatórios, INFORMA que em referência aos fatos apresentados e da análise realizada nas razões e tudo o mais que consta dos autos, DECIDE, pelo seguinte:

Preliminarmente, CONHECER do recurso formulado pela empresa CERTARE ENGENHARIA E CONSULTORIA LTDA, e no mérito, INDEFERIR o pedido em sua totalidade mantendo a habilitação da empresa EFB EMPREITEIRA FONTOURA BASTOS LTDA, vez que as argumentações apresentadas pela Recorrente não demonstraram fatos capazes de demover esta Comissão da decisão tomada.

Bela Cruz/CE, 23 de setembro de 2020.

  
Manoel Roberto de Paula Junior  
Presidente da Comissão Permanente de Licitação  
do Governo Municipal de Bela Cruz/CE

  
José Cleiton Araújo  
Membro

  
Isaac Emerson Freitas Nascimento  
Membro

DE ACORDO COM OS FATOS E FUNDAMENTOS EXPOSTOS:

  
RAFAEL BRUNO DOS SANTOS DUTRA  
Secretário Municipal de Infraestrutura