

## JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº PE-033/2023**

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SANITÁRIO DESTINADO AO DESLOCAMENTO DE USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE PARA REALIZAR PROCEDIMENTOS DE CARÁTER ELETIVO EM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE NA CIDADE DE FORTALEZA, DE RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE IRACEMA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTIDADES CONSTANTES NO ANEXO I, DO EDITAL.

**RECORRENTES:** ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME e RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS - ME

**RECORRIDA:** ANTONIO FERREIRA BEZERRA - ME

### 1. DO OBJETO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Trata-se o presente da análise e julgamento dos Recursos Administrativos interpostos pelas empresas ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME, CNPJ nº 28.614.232/0001-59 e RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS - ME, CNPJ nº 37.658.271/0001-49 em face do certame nº PE-033/2023, cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SANITÁRIO DESTINADO AO DESLOCAMENTO DE USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE PARA REALIZAR PROCEDIMENTOS DE CARÁTER ELETIVO EM ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE NA CIDADE DE FORTALEZA, DE RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE IRACEMA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES E QUANTIDADES CONSTANTES NO ANEXO I, DO EDITAL, em razão da decisão proferida pela Comissão de Licitações que anunciou a INABILITAÇÃO das recorrentes. Vejamos:

#### 1.1 DAS RAZÕES RECURSAIS DA EMPRESA ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME

A recorrente ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME aduz em suas razões recursais que foi inabilitada por ter descumprido o item 6.6.7 do edital, quanto a “*comprovação de vínculo empregatício de pelo menos 01 (um) funcionário registrado*”, alegando que tal exigência editalícia é vedada pelo art. 30, § 6º da Lei de Licitações nº 8.666/93, devendo sua apresentação ser exigida no momento da contratação, pelo licitante vencedor.

Por tal motivo, pleiteia a suspensão do item 6.6.7 do edital PE/033/2023, e a consequente habilitação da empresa, reformando a decisão da Comissão de Licitação.

## 1.2 DAS RAZÕES RECURSAIS DA EMPRESA RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS - ME

Quanto ao recurso da licitante RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS - ME, esta alega que foi inabilitada por ter descumprido o item 6.5.1 do edital, que versa sobre a apresentação de prova de aptidão técnica através de *Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto licitado*, aduzindo que o atestado apresentado por ela, referente aos serviços prestados junto ao Município de Quixeré/CE, somente não especificou o período (prazo – serviço contínuo de transporte de pessoas no período de 12 meses).

Por tal motivo, anexa à peça recursal os aditivos dos contratos com a entidade pública acima informada, bem como as referidas notas fiscais, suprimindo as informações quanto ao prazo dos atestados, para o fim de ver reformada a decisão que a declarou inabilitada.

## 1.3 DAS CONTRARRAZÕES DA EMPRESA ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME REFERENTE AO RECURSO DA EMPRESA RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS - ME

Em sede de contrarrazões, a licitante ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME, alega que o descumprimento do item 6.5.1 não foi o único motivo para a inabilitação da recorrente, aduzindo que a empresa RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS – ME, também descumpriu o edital de licitação PE/033/2023 em seus itens 6.4.1 e 6.4.3, que versam sobre a apresentação do “*Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social*” e comprovação de “*boa situação financeira, posto que ultrapassou o Índice de Endividamento Geral*”, qual seja: = ou < 0,8, respectivamente.

Ao final, pleiteia a manutenção da decisão que inabilitou a recorrente RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS – ME.

Irresignada com a decisão que as consideraram inabilitadas, as Recorrentes interpuseram os respectivos Recursos Administrativos, que ora passa-se a analisar.

## 2. DA TEMPESTIVIDADE

As recorrentes protocolaram seus respectivos recursos junto a Comissão de Licitação do Município de Iracema dentro do prazo legal, portanto, de forma **tempestiva**, conforme estipulado no item 7.7 do Edital.

## 3. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Foram examinados os pressupostos de admissibilidade dos recursos e verificado a existência de contrarrazões, a legitimidade, o interesse para recorrer, a tempestividade, a regularidade formal e material.

Verificou-se que os recursos Administrativos cumprem com os requisitos, pelo que os mesmos foram ADMITIDOS e estão aptos para julgamento, passando abaixo a analisar o MÉRITO das razões ali constantes.

## 4. DO MÉRITO E DOS FUNDAMENTOS

Primeiramente, é importante informar que essa análise é compartilhada pelo Secretário Municipal de Saúde, Presidente da Comissão de Licitações, bem como da Equipe de apoio e tem pleno amparo na legislação e na melhor doutrina que dispõe sobre licitação na modalidade Pregão eletrônico.

Após detida análise, sem descuidar novamente dos princípios e regramentos normativos, este julgador fundamenta sua decisão, a fim de garantir aos que ainda inconformados, pleiteiem pela reforma.

De início, importante frisar que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital.

Nessa ótica, a Lei nº 8.666/93 em diversos dispositivos se refere a este princípio. Vejamos:

*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.*

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

*Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*

[...]

*XI – a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;*

O instrumento convocatório é a lei do caso, aquela que irá regular a atuação tanto da administração pública quanto dos licitantes. Esse princípio é mencionado no art. 3º da Lei de Licitações, e enfatizado pelo art. 41 da mesma lei que dispõe que “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Contudo, rigorismos formais extremos e exigências inúteis não podem conduzir a interpretação contrária à finalidade da lei, notadamente em se tratando de concorrência pública, do tipo menor preço, na qual a existência de vários interessados é benéfica, na exata medida em que facilita a escolha da proposta efetivamente mais vantajosa.

São frequentes as decisões do Tribunal de Contas da União que prestigiam a adoção do **princípio do formalismo moderado** e a **possibilidade de saneamento de falhas ao longo do procedimento licitatório**.

Resumidamente, o formalismo moderado se relaciona a ponderação entre o princípio da eficiência e o da segurança jurídica, ostentando importante função no cumprimento dos objetivos descritos no art. 3º da lei de licitações: busca da proposta mais vantajosa para a Administração, garantia da isonomia e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse sentido, orienta o TCU no acórdão 357/2015-Plenário:

*No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.*

*O disposto no caput do art. 41 da Lei 8.666/1993, que proíbe a Administração de descumprir as normas e o edital, deve ser aplicado mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles o da seleção da proposta mais vantajosa. (Acórdão 8482/2013-1ª Câmara)*

Nessas hipóteses, a análise deve considerar a importância de cada princípio no caso concreto, e realizar a ponderação entre eles a fim de determinar qual prevalecerá, sem perder de vista os aspectos normativos. Por esse motivo, as soluções não respeitam fórmulas prontas, podendo variar de um caso para outro.

Vale lembrar que o certame licitatório não representa um fim em si mesmo, mas um meio que busca o atendimento das necessidades públicas. Nas palavras do professor Adilson Dallari: a “**licitação não é um concurso de destreza, destinado a selecionar o melhor cumpridor de edital**”.



GOVERNO MUNICIPAL

# IRACEMA

Trabalhando no Caminho Certo



Nota-se que sua utilização não significa desmerecimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou negativa de vigência do *caput* do art. 41 da lei 8.666/93 que dispõe sobre a impossibilidade de a Administração descumprir as normas e condições do edital. Trata-se de solução a ser tomada pelo intérprete a partir de um conflito de princípios.

Ao contrário do que ocorre com as regras/normas, os princípios não são incompatíveis entre si. Diante de um conflito de princípios (p. ex., vinculação ao instrumento convocatório x obtenção da proposta mais vantajosa), a adoção de um não provoca a aniquilação do outro.

Assim, passamos à análise dos recursos e contrarrazões apresentados:

#### **4.1 Do recurso da empresa RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS – ME e contrarrazões da empresa ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME**

A recorrente RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS - ME, esta alega que foi inabilitada por ter descumprido o item 6.5.1 do edital, que versa sobre a apresentação de prova de aptidão técnica através de *Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto licitado*, aduzindo que o atestado apresentado por ela, referente aos serviços prestados junto ao Município de Quixeré/CE, somente não especificou o período (prazo – serviço contínuo de transporte de pessoas no período de 12 meses).

Por tal motivo, anexa à peça recursal os aditivos dos contratos com a entidade pública acima informada, bem como as referidas notas fiscais, suprimindo as informações quanto ao prazo dos atestados, para o fim de ver reformada a decisão que a declarou inabilitada.

No caso, necessário verificar o texto do item 6.5.1 do edital:

#### **6.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

*“6.5.1. Apresentar Atestado em papel timbrado do órgão (ou empresa) emissor, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando aptidão pelo concorrente para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação em características, quantidades e prazos com firma reconhecida do emitente, acompanhado do respectivo contrato de prestação de serviços, e, devendo conter no mínimo, as seguintes informações:*

*(...)”*

Oportuno frisar: entende-se que o edital e o subjacente processo administrativo licitatório devem ser interpretados de forma unitária (em sua completude) e não em tiras.

Deveras, o edital não constitui um fim em si mesmo, mas um instrumento que objetiva assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para Administração e a igualdade de participação dos interessados.





Sem embargo, as normas disciplinadoras da licitação devem sempre ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Assim, esclarece-se que a apresentação de contrato de prestação de serviços é uma **OBRIGAÇÃO** disposta no **item 6.5.1, que DETERMINA que o atestado de qualificação técnica DEVE ser acompanhado do respectivo contrato de prestação de serviços**, o que somente foi atendido pela recorrente quando da interposição do recurso administrativo, que ora se analisa, diferentemente das demais licitantes habilitadas, que apresentaram o contrato de prestação de serviços em momento oportuno.

O artigo 64 da nova Lei de Licitações (Lei 14.133 de 1º de abril de 2021), que revogará a Lei 8.666/1993 após decorridos 2 anos da sua publicação oficial, previu que após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência:

*Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:*

*I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;*

*II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.*

*§1º Na análise dos documentos de habilitação, a comissão de licitação poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado registrado e acessível a todos, atribuindo-lhes eficácia para fins de habilitação e classificação.*

Quanto à atualização de documento cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas, inexistente qualquer problemática.

A grande questão está no limite de alcance do poder-dever de diligência pelo agente público quando tiver um documento incompleto, obscuro ou ausente.

**No documento incompleto, obscuro ou ausente, o princípio da verdade real e a busca da proposta mais vantajosa pelo poder público deverão nortear a atuação do agente público**, notadamente para requerer que o licitante ou o terceiro emissor do documento apresente os devidos esclarecimentos e com isso haja tranquilidade para decidir pela habilitação ou inabilitação.

Em casos de irregularidades meramente formais, a orientação dos Tribunais de Contas tem sido unânime pela viabilidade de saneamento a partir de diligências realizadas pela Comissão de Licitação, Pregoeiro ou Agentes de Contratação:





GOVERNO MUNICIPAL

# IRACEMA

Trabalhando no Caminho Certo



9.6. comunicar à DR/SPM/ECT que, na condução de licitações, falhas sanáveis ou meramente formais, identificadas na documentação das proponentes, não devem levar necessariamente à inabilitação ou à desclassificação, cabendo à comissão de licitação promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame, conforme decisões do Tribunal de Contas da União (v.g. Acórdãos 2.459/2013, 3.418/2014 e 3.340/2015, todos do Plenário); (ACÓRDÃO Nº 61/2019 – TCU – Plenário)

O TCU deu ciência à (omissis), de que "(...) a exigência contida em item de pregão, no sentido de que os atestados, certidões e declarações devem ser apresentados em papel timbrado da pessoa jurídica, bem como referenciar o respectivo certame licitatório, caracteriza, respectivamente, formalismo desnecessário e restrição indevida ao caráter competitivo do certame, conforme art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 e art. 37, inciso XXI, parte final, da Constituição Federal." (Tribunal de Contas da União, item 1.7, TC-028.700/2013-9, Acórdão nº 2.843/13, Plenário).

**Desta forma, é possível a juntada de um documento novo, não conhecido até então no certame, para certificar uma situação pré-existente à licitação.**

Nesse sentido, já foram emitidas decisões do Tribunal de Contas da União para chancelar a postura de agentes de contratação que permitiram a juntada de documentos novos, como se observa por exemplo do Acórdão 1211/2021 – Plenário, que é paradigma sobre o assunto:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. **Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).** O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de



GOVERNO MUNICIPAL

# IRACEMA

Trabalhando no Caminho Certo



novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

Conforme a jurisprudência acima transcrita, pode-se perceber que a **possibilidade de juntar documentos que comprovem fatos já existentes, tudo com a finalidade de pensar na melhor proposta para a Administração Pública.**

A **aceitação de documentos novos que atestem fatos pré existentes, deve ser sempre utilizado pelas comissões ou autoridade superior em qualquer fase da licitação**, a fim de esclarecer ou complementar a instrução do processo, procedimento este, que encontra guarida na Lei Federal nº 8.666/93, à saber:

*“Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:*

*(...)*

*§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.”*

Do acima, tem-se que a Lei faculta a realização de diligências para sanar dúvidas que podem surgir durante o processo licitatório sobre os documentos dos licitantes. Desta forma depreende-se que se determinada situação, surgida em qualquer fase do procedimento licitatório, apresentar-se obscura, suscitar dúvidas, exigir esclarecimentos, o órgão julgador ou outra autoridade a ele superior, deverá elucidá-la, promovendo, para tanto, as diligências que se fizerem necessárias ao caso concreto.

Sobre este tema, o Tribunal de Contas da União proferiu julgado com determinação à entidade pública para que o responsável pela condução do certame promova diligências para esclarecer os fatos e confirmar o conteúdo de documentos licitatórios. Eis a ementa do Acórdão nº 3418/2014, do Plenário:

“REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA CONDUÇÃO DE CERTAME. INCERTEZAS SOBRE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA DE LICITANTE. NÃO UTILIZAÇÃO DO PODER-DEVER DE REALIZAR DILIGÊNCIAS PARA SANEAR AS DÚVIDAS QUANTO À CAPACIDADE TÉCNICA DA EMPRESA. PRESERVAÇÃO DA CONTINUIDADE DO CONTRATO QUE SE ENCONTRA EM FASE DE EXECUÇÃO. DETERMINAÇÃO. 1. O Atestado de Capacidade Técnica é o documento conferido por pessoa jurídica de direito público ou de direito privado para comprovar o desempenho de determinadas atividades. Com base nesse documento, o





contratante deve-se certificar que o licitante forneceu determinado bem, serviço ou obra com as características desejadas. 2. A diligência é uma providência administrativa para confirmar o atendimento pelo licitante de requisitos exigidos pela lei ou pelo edital, seja no tocante à habilitação seja quanto ao próprio conteúdo da proposta. 3. Ao constatar incertezas sobre cumprimento das disposições legais ou editalícias, especialmente as dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências, conforme o disposto no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para tomada de decisão da Administração nos procedimentos licitatórios.” (grifado)

Por outro lado, é preciso muita atenção para evitar que a diligência seja utilizada como um mecanismo fraudatório dos princípios da competitividade e da igualdade, ei que será indevida sua realização quando:

- (i) não houver dúvida sobre o conteúdo da proposta ou de documento apresentado pelo licitante;
- (ii) visar a inclusão de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.

Saliente-se, que a apresentação de contrato de prestação de serviços é uma OBRIGACÃO disposta no item 6.5.1, que DETERMINA que o atestado de qualificação técnica DEVE ser acompanhado do respectivo contrato de prestação de serviços, o que somente foi atendido pela recorrente quando da interposição do recurso administrativo.

Outrossim, a juntada de um documento novo, ainda que seja para evidenciar um fato existente e eficaz, pode significar uma surpresa aos demais licitantes e uma violação à objetividade das regras editalícias, que frise-se, foram observadas pelos licitantes que foram devidamente habilitados.

A questão que se impõe para ocorra essa permissividade é: por que o licitante deve apresentar tal documento, se posteriormente a comissão, o pregoeiro ou o agente de contratação poderá diligenciar e juntá-lo? Assim, gera uma fragilidade ao dever de respeito ao princípio da vinculação do instrumento convocatório, da legalidade estrita e do dever de atenção máxima pelo licitante quando da sua participação na licitação.

Em caso análogo o TJ/CE assim decidiu:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PRETENSÃO DE APRESENTAR ATO EXPEDIDO POR OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO, EM DETRIMENTO DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. DESCABIMENTO. NECESSIDADE DE OBEDIÊNCIA À LEI LOCAL. MOMENTO DE APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS. FASE DE HABILITAÇÃO.**





GOVERNO MUNICIPAL

**IRACEMA**

Trabalhando no Caminho Certo



**POSTERGAÇÃO PARA A FASE DE ADJUDICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.** 1. O cerne da questão controvertida consiste em determinar se poderia o Município de Pacajus exigir aos licitantes da Concorrência Pública de nº 2013.10.08.0001, a apresentação de licença de operação expedida pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, bem ainda, se é correta a exigência de apresentação da documentação relativa ao certame antes do momento da adjudicação e contratação do vencedor. 2. Analisando o instrumento regulador da disputa, constata-se que o objeto da licitação seria a contratação de "serviços especializados de coleta de lixo domiciliar e comercial, coleta de resíduos de construção civil, varrição e raspagem, capinação e pintura de meios fios, limpeza de dispositivos de drenagem nas vias públicas do município (...)". Acerca do assunto, a Resolução nº 08/2004 do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, classifica as atividades, obras ou empreendimentos que se sujeitam ao licenciamento ambiental a ser expedido pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, elencando, entre os serviços, aqueles relativos à coleta, transporte, armazenamento e tratamento de resíduos sólidos, como na espécie. Referida norma considera tal atividade/serviço como de alto ou médio potencial poluidor-degradador e, por este motivo, necessita de licença prévia de operação. 3. Sabe-se que cada ente elabora suas normas no âmbito de sua competência, não tendo cabimento pretender a recorrente que outro estado da federação, a luz de normas próprias, defira licenciamento ambiental de serviço a ser realizado no Estado do Ceará. 4. **Quanto ao momento de comprovação da qualificação técnica dos concorrentes, melhor sorte não socorre a apelante. Conforme consabido, a licitação, procedimento vinculado, deve observar, entre outros princípios, o da vinculação ao instrumento convocatório (art. 41, da Lei n. 8.666/93), segundo o qual a administração e os licitantes devem obediência às regras do edital.** 5. Curial ressaltar que o artigo 30 da Lei nº 8.666/1993, no qual se socorre a licitante para postergar a apresentação dos documentos discutidos nos autos, apenas dita regras gerais acerca do que poderá ser exigido pela administração pública relativamente à qualificação técnica, contudo, não disciplina o prazo para que o interessado apresente a prova de que preenche os requisitos legais. **Dessa forma, a prova milita em desfavor da apelante, pois não seria razoável que, somente se vencedora da disputa, ficasse obrigada a comprovar os seus requisitos de habilitação.** 6. Recurso conhecido e desprovido. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível, ACORDAM os Desembargadores integrantes da Segunda Câmara de Direito Público do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, à unanimidade, em conhecer do recurso para negar-lhe provimento, tudo nos termos do voto do Relator. Fortaleza, data e hora designadas Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR LUIZ EVALDO GONÇALVES LEITE Relator (Apelação Cível - 0012839-44.2013.8.06.0136, Rel. Desembargador(a) LUIZ EVALDO GONÇALVES

[iracema.ce.gov.br](http://iracema.ce.gov.br)[licitacaoiracema2017@gmail.com](mailto:licitacaoiracema2017@gmail.com)[prefeituradeiracema](https://www.instagram.com/prefeituradeiracema)

Prefeitura de Iracema - CE

RUA DELTA HOLANDA, 19 - CENTRO - IRACEMA/CE - FONE: (88) 3428 1462

CNPJ: 07.891.658/0001-80





LEITE, 2ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 09/11/2022, data da publicação: 09/11/2022)

Assim, **a recorrente deveria ter atentado para regras do edital convocatório, o que foi observado pelas demais licitantes.**

Quanto aos argumentos constantes nas contrarrazões da licitante ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME, no qual relata que o descumprimento do item 6.5.1 não foi o único motivo para a inabilitação da recorrente, aduzindo que a empresa *RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS – ME*, também descumpriu o edital de licitação PE/033/2023 em seus itens 6.4.1 e 6.4.3, que versam sobre a apresentação do “*Balanco Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social*” e comprovação de “*boa situação financeira, posto que ultrapassou o Índice de Endividamento Geral*”, qual seja: = ou < 0,8, respectivamente.

Após nova análise do Balanço Patrimonial e Demonstrações contábeis da licitante RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS – ME, verifica-se que esta atendeu os ditames dos itens 6.4.1 e 6.4.3 do edital em comento, ao contrário do que entendeu a licitante ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME, não havendo que se falar em inabilitação em razão do não atendimento de tais requisitos.

Assim, discordo do parecer jurídico nesse particular, para o fim de manter a decisão que inabilitou a recorrente RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS – ME, por descumprimento das regras editalícias, sob o fundamento do princípio da vinculação ao edital, que de forma clara e inequívoca determinou que “o atestado de qualificação técnica DEVE ser acompanhado do respectivo contrato de prestação de serviços”.

#### 4.2 Do recurso da empresa ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME

A recorrente ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME aduz em suas razões recursais que foi inabilitada por ter descumprido o item 6.6.7 do edital, quanto a “comprovação de vínculo empregatício de pelo menos 01 (um) funcionário registrado”, alegando que tal exigência editalícia é vedada pelo art. 30, § 6º da Lei de Licitações nº 8.666/93, devendo sua apresentação ser exigida no momento da contratação, pelo licitante vencedor.

Aqui necessário trazer novamente à baila, que o **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital, **não havendo que se falar, nesta fase do certame, de desconsideração de qualquer item do edital, que não foi objeto de impugnação em época própria.**

O item 6.6.7 do Edital em liça, está descrito da seguinte forma:





GOVERNO MUNICIPAL

# IRACEMA

Trabalhando no Caminho Certo



6.6.7. Apresentar comprovação de vínculo empregatício de pelo menos 01 (um) funcionário registrado, a comprovação do vínculo empregatício dar-se-á através de cópia dos seguintes requisitos: Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, expedida pelo Ministério do Trabalho - DRT; Ficha de Registro de Empregado (FRE) que demonstre a identificação do profissional, bem como da informação da (GIIP) dos últimos 03 (três) meses da data de recebimento dos envelopes, acompanhada da prova de pagamento, não sendo aceita, sob qualquer hipótese, a vinculação de funcionário, junto a empresa licitante através de...

Ante seus argumentos, pleiteia a recorrente que seja suspenso a exigência do 6.6.7, por entender ser exigência indevida, sob o fundamento exposto em suas razões.

Para nossas ponderações quanto tópico levantado, há que nos atentarmos que a documentação de habilitação objetiva a apuração da idoneidade e capacitação da empresa a ser contratada pela Administração, em executar o objeto que se pretende contratar.

Para o caso em tela, importa ao município a capacidade técnica-operacional das licitantes, na qual deverão ser exigidos apenas documentos que comprovem que a empresa tem capacidade operacional, ou mesmo que, em momento anterior, realizou objeto similar ao que está sendo licitado.

Não por menos, o rol de documentos que podem ser exigidos para este fim, consta do Art. 30 da Lei nº 8.666/93, sendo compreendido como o máximo que se pode exigir e não como o mínimo, significado assim que nada mais poderá ser exigido além da documentação ali mencionada, o que pode facilmente ser compreendido quando da utilização do legislador da expressão **EXCLUSIVAMENTE**, constante no caput do Art. 27:

*Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, **exclusivamente**, documentação relativa a: (...) (original sem destaque)*

A exceção ao disposto no dispositivo legal fica restrita tão somente a exigências contidas em leis especiais, conforme entendimento uníssono do Tribunal de Contas:

***EXCLUSIVAMENTE** significa que nada mais poderá ser exigido além da documentação mencionada nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993, a não ser que a exigência refira-se a leis especiais. (Tribunal de Contas da União, Licitações & Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU, 4ª ed., 2010, p.33) (original sem destaque)*

Não obstante, tem-se que o egrégio Tribunal de Contas da União já se manifestou acerca das exigências de capacidade técnica e operacional serem as imprescindíveis e mínimas a proverem segurança à Administração na prestação dos serviços pretendidos, conforme pode-se inferir do Acórdão 891/2018:

*A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados (ACÓRDÃO 891/2018 – PLENÁRIO) (original sem destaque)*





GOVERNO MUNICIPAL

# IRACEMA

Trabalhando no Caminho Certo



Atentemo-nos que o entendimento prolapado no acórdão sobredito, não traz em seu bojo inovação alguma, decorrendo tão somente da literalidade do disposto no inciso XXI do Art. 37 de nossa Constituição Federal, a seguir:

*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. (original sem destaques)*

Em que pese a alegação de ilegalidade e restrição da competitividade (jurisprudências transcritas no recurso), ante a ausência de necessidade de comprovação de vínculo com apenas 01 (um) empregado, sem determinação de qualidade técnica, por meio de carteira de trabalho, com fundamento em jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o próprio TCU apresenta decisões em que é exigido o vínculo por meio de contrato de prestação de serviços, vejamos:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA. COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO ENTRE O PROFISSIONAL E O LICITANTE APENAS POR CARTEIRA DE TRABALHO E/OU RELAÇÃO SOCIETÁRIA. MATÉRIA PACIFICADA NA JURISPRUDÊNCIA DO TCU. **POSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO DO REQUISITO LEGAL MEDIANTE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO.** FALHA POTENCIALMENTE ENSEJADORA DA ANULAÇÃO DO CERTAME. AVALIAÇÃO DE ELEMENTOS DO CASO CONCRETO QUE ATENUAM AS CONDUTAS DOS GESTORES E APONTAM PARA A NÃO ADOÇÃO DA MEDIDA EXTREMA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. À REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO. **É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, 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.** (Acórdão nº 103/2009 – TCU – Plenário - Proc.: 031.208/2007- 2. Relator: Min. Augusto Nardes. Julgado em: 04/02/2009. Sessão: 04/02/2009). (Grifei)

Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Exigência de comprovação de vínculo permanente do profissional técnico com o licitante. A exigência em edital de licitação para que empresas licitantes comprovem, como requisito de qualificação técnica, que possuem em seu quadro permanente de pessoal profissional graduado ou com especialização em área específica representa cláusula excessiva, restringe o caráter competitivo do certame. **A comprovação de vinculação do profissional com a licitante pode ser feita, não apenas pelo vínculo ao quadro permanente, mas também com**



**base em contrato de prestação de serviços ou vínculo societário.**  
(Processo 147672/2016, TCE/MT). (Destacamos).

Nota-se, portanto, que o edital licitatório seguiu o disposto na lei nº 8.666/93, sendo prevista, ainda, a possibilidade de comprovação por meio de contrato de prestação de serviço e declaração de vínculo registrada em cartório.

Pelo exposto, não cabe as alegações da empresa recorrente de que há ilegalidade e restrição de competitividade nas exigências para comprovação de qualificação técnica-operacional, eis que estas estão devidamente previstas na Lei de Licitações, não se tratando de exigência “pouco relevante”, mas sim, de um procedimento formal da administração, ou seja, necessário para habilitação da empresa.

Esse entendimento encontra-se amparado pelo **Tribunal de Contas da União**, conforme o compilado “**Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**”<sup>1</sup>, em página 335, que dispõe:

“Atenham-se ao rol de documentos para habilitação definido nos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/1993, sem exigir nenhum elemento que não esteja ali enumerado.

**Acórdão 2450/2009 Plenário.**

(...)

Abstenha-se de exigir das licitantes interessadas como condição para habilitação documentos não previstos nos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993. **Acórdão 1745/2009 Plenário**”

Assim sendo, considerando que **existe previsão dentro dos artigos elencados como essenciais para habilitação**, não se cabe a afirmação de ilegalidade do item 6.6.7, pois trata-se de um procedimento formal durante a fase de habilitação da empresa, previsto na lei de licitações e com jurisprudência consolidada pelo Tribunal de Contas da União.

Considerando a fundamentação aqui exposta, verifica-se que para comprovação de vínculo de emprego com no mínimo 01 (um) empregado, a documentação referente a GFIP da recorrente supre tal exigência, assim como outros que corroboram com tal entendimento, pelo que entendo restar cumprido a exigência quanto ao item 6.6.7 do edital convocatório.

Assim, o PROVIMENTO do pedido de reforma da decisão que declarou inabilitada a recorrente ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME pelo descumprimento do item 6.6.7 do edital convocatório, é medida que se impõe, entretanto, quanto ao pedido de suspensão do referido item, tal pedido deve ser negado, conforme fundamentação aqui esposada.

## 5. CONCLUSÃO





GOVERNO MUNICIPAL

# IRACEMA

Trabalhando no Caminho Certo



À míngua das alegações e fundamentos trazidos pelas Recorrentes, observância do Edital de licitação nº PE-033/2023, em cumprimento aos princípios constitucionais da isonomia, a licitação deve ser 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 formalismo moderado, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos, **DECIDO** pela **IMPROCEDÊNCIA** do recurso Administrativo interposto pela empresa RAFAEL ANDRADE DE SOUSA VEICULOS – ME, rejeitando suas razões recursais e os documentos que a acompanham, mantendo a decisão que a declarou inabilitada por descumprimento das regras editalícias, sob o fundamento do princípio da vinculação ao edital, que de forma clara e inequívoca determinou que “o atestado de qualificação técnica DEVE ser acompanhado do respectivo contrato de prestação de serviços”.

Quanto ao recurso da empresa ANTONIO FERREIRA BEZERRA – ME, **DECIDO** pela **PROCEDÊNCIA EM PARTE**, acatando suas razões recursais, no sentido de afastar a decisão que a declarou inabilitada, uma vez que a documentação referente a GFIP da recorrente supre a exigência contida no item 6.6.7 do edital convocatório, entretanto, quanto ao pedido de suspensão do referido item, tal pedido deve ser negado, conforme fundamentação aqui esposada.

Iracema/CE, 23 de novembro 2023.

Leonardo Rafael De Carvalho Celestino  
Secretário Municipal de Saúde

