

MUNICÍPIO DE CAPINZAL – SC
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 0231/2019

De: Assessoria Jurídica

Para: Diretoria de Licitações.

Objeto: Recursos administrativos interpostos em face da inabilitação das empresas: STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME e DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA. - EPP, referentes ao Edital do Processo Licitatório nº 0108/2019, na modalidade de Tomada de Preço Para Obras e Engenharia nº 010/2019.

1 – SÍNTESE DOS FATOS

O Município de Capinzal lançou o processo Licitatório nº 0108/2019, na modalidade de Tomada de Preço Para Obras e Engenharia nº 010/2019, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para execução da pintura da Escola Municipal Dr. Vilson Pedro Kleinubing, bem como para execução de cobertura do pátio central da Escola Ivo Silveira do Município de Capinzal.

Na sessão de abertura da documentação do referido certame, a Comissão Permanente de Licitações do Município, constatou que 09 (nove) empresas protocolaram envelopes de documentação e propostas, sendo: **RIQUETI VITALE ENGENHARIA EIRELI EPP, HIDRAOURO SOLUÇÕES EM INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS LTDA., APOM CONSTRUÇÕES LTDA., DAMETO PINTURAS LTDA. ME, CONSTRULACER COMERCIO E CONSTRUÇÕES LACERDÓPOLIS EIRELI EPP, DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA., STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME, SRV**



PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA. e ANDRÉ LEMOS VIEIRA & CIA LTDA. ME .

Abertos os envelopes a Comissão procedeu a análise da documentação dos proponentes, onde constatou que a seguinte situação:

A empresa **APOM CONSTRUÇÕES LTDA** não cumpriu com o item 5.1.10.2 quanto ao reconhecimento de firma, deixando de usufruir dos benefícios da Lei 123/06 conforme item 5.1.10.3 do edital e item 5.1.4 quanto a não apresentação de documento de identificação;

A empresa **DAMETO PINTURAS LTDA ME** apresentou Certidão de Acervo Técnico do responsável técnico com descrição incompatível com o descrito no Atestado de Capacidade Técnica e da pessoa jurídica, apresentou apenas Atestado de Capacidade Técnica e Contrato, não cumprindo assim com o solicitado no item 5.3.4 do edital;

A empresa **DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA.** apresentou documento referente ao item 5.3.1 do Estado do Paraná, sem visto de participação em licitação no Estado de Santa Catarina conforme dispõem a legislação específica da entidade;

A empresa **CONSTRULACER COMERCIO E CONSTRUÇÕES LACERDÓPOLIS EIRELI EPP** não cumpriu com o item 5.1.10.2 quanto ao reconhecimento de firma, deixando de usufruir dos benefícios da Lei 123/06 conforme item 5.1.10.3 do edital e referente aos itens 5.1.4 e 5.1.5 a mesma apresentou fora dos envelopes na forma de credenciamento;

A empresa **STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME** não cumpriu com o item 5.1.6 quanto ao reconhecimento de firma, não cumpriu também com o item 5.1.10.2 quanto ao reconhecimento de firma, deixando de usufruir dos benefícios da Lei 123/06 conforme item 5.1.10.3 do edital;

A empresa **SRV PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA** não cumpriu com o item 5.1.6 quanto ao reconhecimento de firma, não cumpriu também com o item 5.1.10.2 quanto ao reconhecimento de firma, deixando de usufruir dos benefícios da Lei 123/06 conforme item 5.1.10.3 do edital;

A empresa **HIDRAOURO SOLUÇÕES EM INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS LTDA** referente aos itens 5.1.4 e 5.1.5 a mesma apresentou fora dos envelopes na forma de credenciamento e item 5.3.4 apresentou apenas Certidão de Acervo de Técnico não apresentando Atestado de Capacidade Técnica, quanto ao item 5.4.1, apresentou balanço patrimonial do ano de 2017, não sendo este o último exercício social;

A empresa **RIQUETI VITALE ENGENHARIA EIRELI EPP** não cumpriu com o item 5.1.10.2 quanto ao reconhecimento de firma, deixando de usufruir dos benefícios da Lei 123/06 conforme item 5.1.10.3 do edital;

A empresa **ANDRÉ LEMOS VIEIRA & CIA LTDA. ME** apresentou documentação conforme solicitado no edital.

Diante da situação constatada e dos documentos apresentados a Comissão resolveu por **HABILITAR** as empresas: **RIQUETI VITALE ENGENHARIA EIRELI EPP, ANDRÉ LEMOS VIEIRA & CIA LTDA ME e CONSTRULACER COMERCIO E CONSTRUÇÕES LACERDÓPOLIS EIRELI EPP.**

E **INABILITAR** as empresas: **APOM CONSTRUÇÕES LTDA., DAMETO PINTURAS LTDA. ME, DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA., STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME., SRV PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA. e HIDRAOURO SOLUÇÕES EM INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS LTDA.**

Da referida sessão, a Comissão lavrou a respectiva ata, concedendo prazo de 5 dias úteis para a interposição de recurso, sendo os participantes cientificados via e-mail.

Transcorrido o prazo concedido, apenas as empresas: **STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME e DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA.** interpuseram Recurso em face de sua inabilitação.

Após a interposição dos recursos foi igualmente oportunizado aos proponentes a apresentação de contrarrazões, sendo que nenhum dos licitantes fez uso de tal prerrogativa.

N

Em seu recurso aduz a Recorrente STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME que a decisão proferida pela comissão de licitação não foi acertada, uma vez que entende ter atendido integralmente todas as exigências, inclusive a respeito das exigências dos itens 5.1.6 e 5.1.10.2 do edital, que trata do reconhecimento de firma nas referidas declarações, alegando que se trata de uma pegadinha da administração, inserida propositalmente no edital para afastar empresas do certame, tendo em vista que tais exigências nunca foram solicitadas em editais anteriores.

Por fim, afirma que a Administração de Capinzal está andando na contramão da lei de desburocratização (Lei 133.276/2018), uma vez que se exigiu no item 5.1.4 do edital, a identificação do representante legal da empresa, e assim foi apresentado, questionando se o fato de não ter confrontado as assinaturas, comprovando a veracidade dos documentos e dessa forma procedendo a habilitação da empresa.

Requeru o recebimento do referido Recurso e a reforma da decisão da Comissão Permanente de Licitações e Habilitar a Recorrente a prosseguir no certame, tendo em vista que apresentou todos os documentos exigidos para habilitação, e as assinaturas presentes nas declarações, podendo ser confrontadas com a identidade, e verificada sua autenticidade ao teor da lei 13.276/2018.

Já a empresa DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA. aduziu em seu recurso que em nenhum momento o item 5.3.1 solicita o visto no CREA de Santa Catarina para participar do certame, bem como não há previsão legal para tal exigência, eis que não consta no rol de documentos estabelecidos nos artigos 27 a 31 da Lei 8666/93.

Por fim, aduz que a fase de habilitação visa aferir se a pessoa jurídica interessada em contratar com a Administração apresenta de forma correta todos os requisitos e as qualificações para a adequada execução do objeto licitado, tendo por fim garantir o adimplemento das obrigações firmadas no contrato administrativo.



Requeru o recebimento do mencionado Recurso Administrativo e a habilitação da empresa para que possa prosseguir no certame.

É o necessário relato.

Da análise da ata nº 1/2019, lavrada sobre o recebimento e abertura de documentação, como já dito no relatório desse parecer, a Comissão de Licitações decidiu pela habilitação de 3 empresas e pela inabilitação de 6 proponentes.

Considerando a decisão da Comissão e os recursos interpostos, a situação pode ser assim resumida:

EMPRESAS HABILITADAS

RIQUETI VITALE ENGENHARIA EIRELI EPP, ANDRÉ LEMOS VIEIRA & CIA LTDA ME e CONSTRULACER COMERCIO E CONSTRUÇÕES LACERDÓPOLIS EIRELI EPP.

EMPRESAS INABILITADAS

APOM CONSTRUÇÕES LTDA., DAMETO PINTURAS LTDA. ME, DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA., STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME., SRV PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA. e HIDRAOURO SOLUÇÕES EM INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS LTDA.

EMPRESAS QUE APRESENTARAM RECURSOS

STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME e DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA.

EMPRESAS QUE NÃO APRESENTARAM RECURSOS

APOM CONSTRUÇÕES LTDA., DAMETO PINTURAS LTDA. ME, SRV PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA. e HIDRAOURO SOLUÇÕES EM INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS LTDA.

Diante desse cenário, as empresas que não apresentaram recurso no prazo concedido, deduz-se que se conformaram com a decisão proferida pela Comissão de Licitações, consideram-se as mesmas inabilitadas.

Sendo assim, o presente parecer será emitido com abordagem apenas aos recursos interpostos pelas empresas recorrentes STRAHL ENGENHARIA EIRELI ME e DUMA EMPREENDIMENTOS LTDA.

Os recursos das empresas recorrentes dizem respeito, basicamente à duas exigências contidas no edital:

1. Reconhecimento de firma em declarações apresentadas e,
2. Apresentação de visto do CREA do local da obra, para empresas de outros Estados da Federação.

Antes de adentrarmos no mérito das citadas exigências, há que se consignar que, conforme consta do caderno processual, não houve qualquer impugnação aos termos do edital, o que em tese, poder-se-ia considerar que os proponentes, na época oportuna, não vislumbraram qualquer irregularidade nas regras que disciplinam o referido certame.

Contudo, cabe a administração, mesmo que a destempo, conhecer e analisar as razões invocadas pelos recorrentes.

Quanto a ausência de reconhecimento de firma

Com o intuito de racionalizar os atos e procedimentos administrativos entre os entes federados, foi promulgada a Lei 13.726, de 8 de outubro de 2018, prevendo a supressão ou a simplificação das formalidades ou exigências desnecessárias entre os órgãos da administração.

Dentre essas medidas, prevê a lei que, nas relações entre os órgãos, fica dispensada a exigência de reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo confrontar a assinatura com aquela constante do documento de



identidade do signatário, ou estando ele presente e assinando o documento, deve o servidor atestar sua autenticidade.

No presente caso, mesmo com a previsão legal acima, o edital fez constar obrigação dos proponentes reconhecerem suas firmas nas declarações apresentadas, em confronto com a chamada “Lei da desburocratização”.

Ao que se percebe da ata nº 1/2019, lavrada quando do recebimento e a abertura dos documentos, não constou que a Comissão teria tomado as providências previstas em lei, a fim de aferir a autenticidade das assinaturas opostas nos referidos documentos.

A partir da vigência da Lei nº 13.726/2018, o reconhecimento de firma nos procedimentos entre os entes federados, deve ser ato extremo, somente cabível quando esgotadas todas as demais possibilidades.

No presente caso, não consta dificuldade intransponível de parte da Comissão para aferir a autenticidade das firmas, razão pela qual, a inabilitação com base na não apresentação da firma reconhecida, por si só, mostra-se desproporcional.

Quanto a apresentação de visto do CREA do local da obra, para empresas de outros Estados da Federação

No que se refere a exigência da Comissão de Licitações, no sentido de que as empresas proponentes de outros Estados, tenham que apresentar visto do CREA do local da obra, adiante-se, a situação é polêmica.

Esta assessoria não desconhece a previsão contida na Resolução nº 413/1997, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, o qual, com base na Lei 5.194/66 exige expressamente o visto do Conselho Regional do local, tanto para a participação na licitação, quanto para a execução da obra.



- PROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELA CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ (LETRA "A"), PREJUDICADOS OS DEMAIS. (grifamos)

Em outra oportunidade, em tema idêntico, o Superior Tribunal de Justiça reformou decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Espírito Santo em Recurso Especial e, com fundamento que essa exigência restringe o caráter competitivo da licitação e por consequência viola o disposto no § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 e que “eventual exigência dessa natureza somente seria devida por ocasião da contratação, e não da qualificação técnica do licitante”, conforme se nota no teor desta ementa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - PRELIMINAR DE PRECLUSÃO CONSUMATIVA AFASTADA - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (MERENDA) - INABILITAÇÃO - FALTA DE COMPROVAÇÃO DE REGISTRO PERANTE CONSELHO REGIONAL DE NUTRIÇÃO DO LOCAL DA LICITAÇÃO - DESNECESSIDADE - CLÁUSULA EDITALÍCIA OFENSIVA AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE.

[...]

2. Conforme o disposto no § 1º do art. 3º da Lei 8.666/93, "é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato".

3. A exigência da confirmação de registro no Conselho Regional de Nutrição do local da licitação, além daquele já expedido pelo CRN da sede do licitante, restringe o caráter competitivo do certame e estabelece preferências ou distinções em razão da sede ou domicílio dos interessados. Ademais, eventual exigência dessa natureza somente seria devida por ocasião da contratação, e não da qualificação técnica do licitante.



Joel de Menezes Niebuhr,³ assim como outros respeitáveis Juristas, defende que:

Essa exigência é indevida, porque não encontra amparo na legalidade e porque frustra o princípio da competitividade. Ocorre que a inscrição na entidade profissional local onera o licitante forasteiro e o desencoraja a participar da licitação, erguendo a ele mais uma exigência de caráter burocrático impertinente. Ora, a empresa deve receber o visto da entidade profissional local apenas para a execução do contrato, oportunidade em que ele será responsável e estará se comprometendo efetivamente a realizar as atividades fiscalizadas e abrangidas pela sua jurisdição. A participação em licitação por si só não gera qualquer ato que evolva substancialmente execução técnica e, logo, dispensa o visto da entidade profissional local. (grifamos)

Sendo assim, salvo decisão do Supremo Tribunal Federal analisando eventual violação do disposto no art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil e considerando que compete ao Superior Tribunal de Justiça analisar violação de Lei Federal, reconheço que atualmente prevalece o entendimento de que a exigência de inscrição ou registro no CREA do local da obra ou serviço de engenharia ou agronomia deve ocorrer somente para execução do contrato.

Diante dessa realidade, em que pese a divergência existente quanto ao visto do CREA, ao exigir o reconhecimento de firma nas declarações apresentadas para fins de habilitação, bem como a inscrição na entidade profissional local, a Administração Pública incorreu em erro, o qual se traduz em manifesta ilegalidade, já que contrariou disposição contida na Lei 13.726/2018, que prevê ser dispensável o reconhecimento de firma nas relações entre os entes federados, bem como decisão do STJ, o qual prevê que o visto da entidade profissional local, somente é exigida para a execução do contrato.

³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2 ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 384.



É cediço que a Administração Pública deve obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre uma série de outros que marcam o regime jurídico administrativo.

Diante de tal premissa, o processo licitatório trazido à análise para esta Assessoria Jurídica apresenta situação que recomenda sua anulação, a fim de bem resguardar os princípios que regem a Administração Pública.

A licitação, conforme mandamento expressamente disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal, constitui-se no procedimento por excelência que precede a contratação de obras, compras, serviços e alienações no âmbito da Administração Pública, sendo norteadas por uma série de princípios constitucionais e infraconstitucionais, dentre os quais merecem um especial destaque o princípio da legalidade.

Como leciona Hely Lopes Meirelles:

“A legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. (MIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.)

O Princípio da Legalidade é uma das maiores garantias para os gestores frente o Poder Público. Ele representa total subordinação do Poder Público à previsão legal, visto que, os agentes da Administração Pública devem atuar sempre conforme a lei. Assim, o administrador público não pode, mediante mero ato administrativo, conceder direitos, estabelecer obrigações ou impor proibições.



Dentre as prerrogativas da administração pública está a de rever seus atos, quando eivados de vícios ou irregularidades, através da anulação ou revogação.

No dizer de Marçal Justen Filho, são distintas as hipóteses de **revogação** e de anulação, vejamos:

“a anulação corresponde ao reconhecimento pela própria Administração do vício do ato administrativo, desfazendo-o e a seus efeitos (acaso existentes). Já a **revogação** consiste no desfazimento do ato porque reputado inconveniente e inadequado à satisfação do **interesse público**. Na **revogação**, o desfazimento do ato administrativo não decorre de vício ou defeito. Aliás, muito pelo contrário. Somente se alude à **revogação** se o ato for válido e perfeito: se defeituoso, a Administração deverá efetivar sua anulação. A **revogação** se funda em juízo que apura a conveniência do ato relativamente ao **interesse público**. No exercício de competência discricionária, a Administração desfaz seu ato anterior por reputá-lo incompatível com o **interesse público**. A **revogação** pressupõe que a Administração disponha da liberdade para praticar certo ato ou para determinar alguns de seus aspectos. Depois de praticado o ato, a Administração verifica que o **interesse público** poderia ser melhor satisfeito por outra via. Promoverá, então, o desfazimento do ato anterior. A isso se denomina de **revogação**.” (In. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 438).

No caso presente trata-se de hipótese de anulação, eis que houve vício no ato administrativo, quando o edital previu que as declarações teriam que ter sua firma reconhecida, contrariando disposição contida na Lei 13.726/2018, que prevê ser dispensável o reconhecimento de firma nas relações entre os entes federados, ao mesmo tempo que a Comissão entendeu pela necessidade de visto da entidade profissional local para fins de habilitação, quando o STJ tem entendimento que somente é exigida para fins de execução do contrato.

Preceitua o art. 49 da Lei n. 8666/93:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por