

# PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - CEARÁ



Processo nº 3005.03/2018  
Tomada de Preços nº 3005.03/2018

Assunto: Recurso Administrativo  
Impetrante: BRANDÃO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELLI - ME

## Das Informações

A Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Meruoca vem encaminhar o resultado do julgamento do recurso, impetrado pela empresa **BRANDÃO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELLI - ME**, com base no Art. 109, da Lei 8.666/93 e suas posteriores alterações.

## Dos Fatos

A Comissão de Licitação informa a Secretaria de Infraestrutura e Urbanismo acerca do recurso administrativo impetrado pela referida empresa, que fora considerada inabilitada na Tomada de Preços já citada, **BRANDÃO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELLI - ME** – não apresentou o certificado de Registro Cadastral (CRC) estando em desconformidade com o item 4.2.a do edital, (transcrições da ata complementar de julgamento da habilitação datada de 20/06/2018).

Preliminarmente aduzimos que o impetrante ateu-se a referir-se que a documentação apresentada comprova toda habilitação compatível com o objeto da licitação, suprindo as exigências do edital e precisamente do item 4.2.a, estando de acordo com edital.

A exigência de cadastramento anterior para licitações na modalidade tomada de preços esta expressa na norma do Art. 22, paragrafo terceiro da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

Art. 22. São modalidades de licitação:

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Neste sentido, vejamos o que diz o manual de "Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência d TCU" em sua 4ª edição de 2010:

**"Cadastramento prévio exigido para participação em tomada de preços não se confunde com a habilitação.** Tem por objetivo tornar a licitação mais célere e simplificada, pois a Administração exigirá do licitante cadastrado apenas os documentos de habilitação que não constem do respectivo registro. Pode ser feito na entidade ou órgão promotor do certame, no Sistema de Cadastramento

*Assessoria*

# PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - CEARÁ



Unificado de Fornecedores (Sicaf) ou nos sistemas equivalentes adotados pelos estados e municípios.

Em tomada de preços, o cadastramento deve estar regularizado até três dias antes do recebimento dos envelopes com a documentação e a proposta. Cadastramento é exigido do licitante para participação em tomada de preços. Habilitação é exigido do licitante interessado em contratar com a Administração Pública, qualquer que seja a modalidade de licitação. Cadastramento não se confunde com habilitação. São procedimentos distintos." (grifo nosso)

E ainda, colaborando o exposto acima, não distinto é o entendimento do Tribunal de Contas da União, como se vislumbra nos acórdãos abaixo:

'Observe, em relação ao cadastramento dos licitantes, a disposição contida no art. 22, parágrafo segundo, da Lei nº 8.666/1993. Discrimine, no parecer emitido após a verificação dos documentos e informações relativos à habilitação (cadastramento): as restrições eventualmente identificadas; a base normativa e consequências para fins de contratação, a fim de atender aos princípios da publicidade e do julgamento objetivo, insculpidos no art. 30, caput, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 301/2005 Plenário" (grifo nosso)

'Desse modo, conclui-se que em fase anterior à mencionada decisão, os órgãos da Administração Pública, ao exigir o prévio cadastramento dos licitantes no Sicaf, estavam obedecendo exigência legal, os seja, ao disposto no subitem 1.3 da IN/MARE nº 05/95. Nesta linha de raciocínio, acolhemos as razões de Justificativa apresentada. Acórdão 92/2003 Plenário (Relatório do Ministro Relator) (grifo nosso)

(...) uma das distinções da modalidade de licitação Tomada de Preços das outras í, justamente, a existência da habilitação prévia à abertura do procedimento, mediante o cadastramento dos Interessados nos registros cadastrais da Administração. E, para atender ao princípio da competitividade, os não previamente cadastrados têm garantida a possibilidade e se inscreverem até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, contando que satisfaçam as exigências para a devida qualificação. Acórdão 718/2009 Primeira Câmara (Relatório do Ministro Relator) (grifo nosso)

Analisando o assunto, Marçal Justen Filho orienta:

"Tanto mais porque a vontade legislativa é permitir que, após divulgado o edital, eventuais interessados requeiram sua habilitação e venham participar da licitação. Por isso, a melhor interpretação é a de que os interessados em participar deverão apresentar, até três dias antes da data prevista para entrega das propostas, toda a documentação necessária à obtenção do cadastramento" ('Comentários 459 Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU C1 Lei de Licitações e Contratos Administrativos', Editora Dialética, 7ª edição, pág. 180). (grifo nosso)

*Marçal Justen Filho*

# PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - CEARÁ



Resta clara a legalidade da exigência prevista no item 4.2 do edital regedor.

a) Certificado de Registro Cadastral (CRC) emitido por esta Prefeitura Municipal, dentro do prazo de validade, guardada a conformidade com o objeto da licitação.

Findadas as considerações acerca da legalidade da exigência de Certificado de Registro Cadastral em Tomadas de Preços, passamos a análise das razões de inabilitação da recorrente.

Os documentos exigidos para o cadastramento prévio para participação no certame *sub examine*, não foram efetivados pela recorrente na Prefeitura Municipal de Meruoca, portanto não atendeu as condições exigidas para o cadastramento em até três dias antes do recebimento dos envelopes com a documentação e a proposta, o recorrente apresentou apenas os documentos de habilitação no dia do certame sem o devido Certificado de Registro Cadastral exigido no item 4.2.a exigido no edital.

Isto posto, comprova-se a legalidade das exigências supra, e neste caso em havendo o descumprimento destas exigências por parte de qualquer licitante o ônus será a inabilitação sumária.

Sequer poder-se-ia afirmar, neste caso, que as exigências editalícias seriam restritivas da competição. Assim sendo, não se pode, deixar de prever requisitos que sejam *legais, pertinentes e relevantes* ao atendimento do objeto perseguido, à luz do interesse público, porque não é essa a *ratio legis*.

Nesse diapasão decidiu o STJ:

**"...desmerece habilitação em licitação pública a concorrente que não satisfaz as exigências estabelecidas na legislação de regência e ditadas no edital." Fonte: M. P' turma, RESP n° 179324/SC. Registro n° 199800464735.DJ 24 Jun.. 202. p. 00188. Revista Fórum Administrativo—Direito Público vol. 17. ano 2.jul. 2002.**

A licitação deverá pautar-se por um julgamento objetivo, ou seja, principalmente aquele previsto no instrumento convocatório, não há que se falar em atitude diversa, o julgamento deverá seguir o rito e as normas editalícias.

É mister salientar que a Lei n° 8.666/93, em seu art. 30, caput, tratou de conceituar licitação, em conformidade com os conceitos doutrinários estabelecendo os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e igualdade como estritamente relevantes no julgamento das propostas e da habilitação:

**"A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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."**

*Assessoria*

# PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - CEARÁ



Assim, a luz dos enunciados alhures, não poderá a presidente da comissão de licitação considerar habilitada a empresa impetrante, pelas razões já apontadas nesta peça, mormente em vista do descumprimento aos itens do edital regedor, posto que, se assim proceder, descumprirá o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado nas recomendações do Art. 41, caput, da Lei de Licitações Vigente, *ipsis verbis*:

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

Ao comentar o art. 41 acima transcrito, o Prof. Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", ensina:

**"O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública". (pág. 382).**

No dizer do saudoso Prof. Fiely Lopes Meirelles, em sua obra "Licitação e Contrato Administrativo",

**"Nada se pode exigir ou decidir além ou aquém do edital, porque é a lei interna a concorrência e da tomada de preços" (pág 88).**

É entendimento corrente na doutrina, como na jurisprudência, que o Edital, no procedimento licitatório, constitui lei entre as partes e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação.

Na escolha do vencedor da licitação deve-se verificar se todos os requisitos expostos no edital de convocação foram atendidos, sendo por óbvio que a melhor proposta para a Administração Pública é aquela que atende de forma perfeita ao edital de Convocação, senão não haveria motivos para a existência de tal edital, que sabemos ser fundamental na licitação.

Na percepção de Diógenes Gasparini, *'submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital'*.

Prossegue o ilustre jurista, nas linhas a seguir:

*'(...) estabelecidas às regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação.*

Ao descumprir normas editalícias, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação e viola os princípios que direcionam a atividade administrativa, tais como: o da legalidade, da moralidade e da isonomia.

Nesta seara vejamos entendimento do STJ:

**O STJ entendeu:** "O princípio da vinculação ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o edital faz a lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que se vinculam as

*Art. 318*

# PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - CEARÁ



partes." Fonte: STJ. P' turma, RESP n o 354977/SC. Registro n°200  
101284066.13J 09 dez.  
2003. p. 00213

Descumprido estaria no caso o não menos considerável princípio da igualdade entre os licitantes, quando se uns apresentaram a documentação segundo o determinado no edital, outros não poderiam descumprir, ainda quando atrelados a este princípio, segundo classificação dada por **Carvalho Filho**, estão os princípios correlatos, respectivamente, da **competitividade** e da **indistinação**.

Princípio de extrema importância para a lisura da licitação pública, significa, *segundo José dos Santos Carvalho Filho*, "que todos os interessados em contratar com a Administração devem competir em igualdade de condições, sem que a nenhum se ofereça vantagem não extensiva a outro."

A margem do aduzido acima observe-se o entendimento doutrinário de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o assunto em questão:

"1 - Licitação, pois, é uni procedimento **competitivo** - obrigatório como regra - pelo qual o Estado e demais entidades governamentais, para constituírem relações jurídicas as mais obsequiosas aos interesses a que devem servir, buscam selecionar sua contraparte mediante disputa constituída e desenvolvida **isonomicamente** entre os interessados, na conformidade dos parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

2 - Fácil é ver-se que a licitação não é um fim em si mesmo, mas um meio pelo qual se busca a obtenção do negócio mais conveniente para o atendimento dos interesses e necessidades públicas a serem supridos, tanto para assegurar, neste desiderato, o pleno respeito ao princípio da **isonomia**. isto é: o dever de ensejar iguais oportunidades aos que pretendem disputar o tratamento das relações jurídicas em que o Poder Público esteja empenhado.

"Tem, pois um caráter manifestadamente instrumental e **competitivo**, pois é um recurso, uma via, para que as entidades estatais possam aportar idônea e satisfatoriamente na satisfação de um interesse público a ser preenchido mediante relação firmada com outrem. Logo, a obrigatoriedade do uso de tal instituto - sem dúvida importantíssimo, tanto que a própria Constituição o prevê como obrigatório, no art. 37, XXI - (...)"

Nesse diapasão, considerar a impetrante habilitada seria ferir os princípios, da vinculação ao instrumento convocatório, quando estão descumpridos itens do edital, da legalidade quando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório resta previsto em lei (Art. 41, Lei n° 8.666/93) e ainda o princípio da igualdade entre os licitantes quando uns cumpriram rigorosamente o edital e outros não satisfazem as exigências dos itens editalícios, portanto não há mais o que se cogitar senão a permanência da inabilitação da concorrente já citada.

Os princípios constitucionais dirigem-se ao Executivo, Legislativo e Judiciário, condicionando-os e pautando a interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas vigentes. No Estado de Direito o que se quer é o governo das leis e não dos homens.

*Atenciosamente*

# PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - CEARÁ



Não é por outro motivo que Celso Antônio Bandeira de Mello dá ênfase ao descumprimento desses princípios, assinalando que:

"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. E a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada."

Os princípios comentados estão estritamente estabelecidos em lei, como já comprovado, isto posto, habilitar a impetrante, seria ferir o princípio da Legalidade dos atos públicos, conforma abordado, e como facilmente se comprova pelos enunciados em tela.

O princípio da legalidade constitui-se basilar na atividade administrativa e segundo o qual a Administração está restritamente regulada pelo instituído em lei, ou seja, o administrador ou gestor público está jungido à letra da lei para poder atuar. *Seu facere ou non facere* decorre da vontade expressa do Estado (com quem os agentes públicos se confundem, segundo a *teoria da apresentação* de Pontes de Miranda), manifestada por lei. Nesse exato sentido é a lição de **Celso Ribeiro Bastos**:

"... E que, com relação à Administração não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas Leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer. (CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, Saraiva, 2 cd., São Paulo, 1996, p. 25.)

O Mestre MIGUEL SEABRA FAGUNDES, em sua obra "O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", Saraiva, São Paulo, 1984, pág. 3, assevera:

*Administrar é aplicar (1 Lei de Ofício."*

Desta feita, habilitar a recorrente seria incorrer em ilegalidade do ato administrativo, e, conseqüentemente, do procedimento licitatório, caso em que haveria de ser o mesmo anulado.

"Ato nulo é o que nasce afetado de vício insanável por ausência ou defeito substancial em seus elementos constitutivos, ou no procedimento formativo. A nulidade pode ser explícita ou virtual. É explícita quando a lei comina expressamente, indicando os vícios que lhe dão origem; é virtual quando a invalidade decorre da infringência de princípios específicos do direito público, reconhecidos por interpretação das normas concernentes ao ato. Em qualquer destes casos, porém, o ato é ilegítimo ou ilegal e não produz qualquer efeito válido entre as partes, pela evidente razão de que não se pode adquirir direitos contra a lei." DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, RT, 12 ed., São Paulo, p. 132

*Attestado*

# PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - CEARÁ



Desta forma, entendemos pela permanência da inabilitação da empresa recorrente pelas razões acima expostas, mantendo-se o julgamento dantes proferido como forma de preservar-se a legislação competente, mormente os princípios norteadores da atividade administrativa, tais quais, o da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, vinculação ao instrumento convocatório.

Meruoca- Ce, 29 de junho de 2018.

*D'Avila de Araújo Vasconcelos*  
**D'Avila de Araújo Vasconcelos**  
Presidente da Comissão de Licitação