



577  
4

Da: Procuradoria Jurídica  
Para: Gabinete do Excelentíssimo Senhor Prefeito  
REF.: Tomada de Preços nº 09/2023  
Processo Administrativo nº 6610/2023

**PARECER**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso administrativo interposto pela Empresa ENGECON LTDA, inconformada com sua INABILITAÇÃO no procedimento acima referenciado cujo objeto é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A REALIZAÇÃO DA REFORMA DA EM GUIOMAR SOARES DE AZEVEDO.

A Comissão de Licitações deste Município inabilitou a empresa relatada por descumprir o subitem 8.6.1 do Edital, ou seja, apresentou Certidão Negativa de falência ou concordata com data de validade expirada.

Todavia, a Recorrente alega, em síntese, que os demais documentos apresentados pela empresa comprovam que esta não se encontra em recuperação judicial ou em processo de falência, motivo pelo qual a exigência da referida certidão seria um excesso de formalismo.

Com a apresentação do recurso, a Comissão Permanente de Licitação decidiu conhecer do recurso apresentado, porém negando-lhe provimento, concluindo pela INABILITAÇÃO da empresa mencionada, de acordo com o contido na decisão acostada aos autos – fls. 574/576.

Eis, em síntese, o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

O edital é a lei interna da licitação. Desse modo, definidas as condições, elaborado e publicado o edital, a Administração Pública encontra-se estritamente vinculada aos seus termos, de acordo com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Logo, o art. 3º da Lei nº. 8.666/93, é reafirmado no art. 41 da mesma lei, ao estatuir que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.



Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> ao tecer seus comentários acerca do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, arremata sua finalidade, afirmando que,

“Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. Se no decorrer da licitação a Administração verificar sua inviabilidade, deverá invalidá-la e reabri-la em novos moldes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento”.

“A vinculação ao edital é o princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, com tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41)<sup>2</sup>.”

Sobre o tema, igual orientação pode ser encontrada no Supremo Tribunal Federal – STF<sup>3</sup>, senão vejamos:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. PROPOSTA FINANCEIRA SEM ASSINATURA. DESCLASSIFICAÇÃO. **PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO.** 1. Se o licitante apresenta sua proposta financeira sem assinatura ou rubrica, resta caracterizada, pela apocrifia, a inexistência do documento. 2. **Impõe-se, pelos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, a desclassificação do licitante que não observou exigência prescrita no edital de concorrência.**

<sup>1</sup> Hely Lopes MEIRELLES. Direito administrativo brasileiro. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>2</sup> Hely Lopes Meireles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 24ª edição, 1999, Malheiros Editores, Pág. 249.

<sup>3</sup> (RMS 23640/DF)



**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Desse modo, vislumbra-se que o Edital do certame exige no item **8.6.1** a apresentação de Certidão Negativa de falência ou concordata para comprovar a **QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA**, conforme segue:

**8.6.1** - Certidão Negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou por meio eletrônico através de sítio eletrônico do Tribunal de Justiça, em data não superior a 60 dias da data de abertura do certame, se outro prazo não constar do documento.

Consoante preconizado no art. 41 da Lei nº 8.666/93, a Administração Pública *“não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”*. Tal dispositivo é tão restritivo que se utilizou da expressão *“estritamente vinculada”*. Logo, não há espaços para arbitrariedades ou escolhas de licitantes por regras não estabelecidas no edital.

A vinculação se traduz numa importante garantia para a sociedade de que não haverá favorecimentos ou direcionamentos nas contratações realizadas pela Administração Pública.

Destarte, a Constituição Federal brasileira determina que a Administração Pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput). Explicita ainda a necessidade de observância desses princípios ao exigir que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, inciso XXI).

Nesta toada, deve-se a atentar que os fins buscados numa licitação é justamente a isonomia entre as partes. A respeito do alegado, importante transcrever os ensinamentos do brilhante mestre MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>4</sup>, senão vejamos:

“No seu relacionamento com os particulares, a Administração está subordinada **constitucionalmente** à observância da isonomia. A relevância da isonomia está prevista em diversos dispositivos constitucionais, tais como o art. 5º, caput e o at. 19, inc. III. Mas o art. 37, inc.

<sup>4</sup> In, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15ª edição; Ed. Dialética – pag. 58.



XXI, expressamente determina que as contratações públicas serão promovidas de modo a **assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes**".

E continua o renomado autor, asseverando que:

"Depois de editado o ato convocatório, inicia-se a chamada fase externa da licitação. **Os particulares apresentam as suas propostas e documentos, que serão avaliados de acordo com os critérios previstos na Lei e no ato convocatório.** Nessa segunda fase, a Administração verificará quem, concretamente, preenche mais satisfatoriamente as condições para ser contratado. **Também nessa etapa se exige o tratamento isonômico.** Trata-se, então, da isonomia na execução da licitação. **Todos os interessados e participantes merecem tratamento equivalente**".

Importante salientar ainda a existência do Princípio do Julgamento Objetivo, que é decorrência lógica do Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório, previsto no art. 3º da Lei de Licitações.

Neste mister, impõe-se que a análise dos documentos apresentados se faça com base no critério indicado no ato convocatório e nos termos específicos dos mesmos. O Princípio do Julgamento Objetivo obriga a Administração a se ater ao critério fixado no ato de convocação, evitando o subjetivismo no julgamento. Está substancialmente reafirmado nos arts. 43, IV e V, 44 e 45 do Estatuto Federal Licitatório, que assim determina:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: (...)

IV - **verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital** e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

V - **julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital;**

Art. 44. **No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no**



edital ou no convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelo órgão de controle.

Nos dizeres do administrativista Celso Antônio, o que se almeja é *“impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora”* (Celso Antônio, 1998, p. 338).

A respeito do princípio do julgamento objetivo, o TCU<sup>5</sup> dispõem que:

“Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração”.

No caso em tela, observa-se à fl. 276 dos autos que a empresa Recorrente descumpriu o subitem 8.6.1 do Edital ao apresentar Certidão Negativa de falência ou concordata com data de validade expirada. Trata-se de exigência para comprovar a QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA das empresas participantes do certame.

Logo, não procede a alegação de que os demais documentos apresentados pela Recorrente comprovam que esta não se encontra em recuperação judicial ou em processo de falência, uma vez que, além de tais documentação, o Edital ainda prevê expressamente a necessidade de apresentação da referida certidão, sob pena de inabilitação, consoante dispõe o item 9.2 do ato convocatório, o que não foi atendido pela empresa.

**9.2** – A não apresentação de qualquer documento especificado no item anterior acarretará a desclassificação do licitante.

<sup>5</sup> [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes\\_contratos/2%20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceitos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/2%20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceitos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf)



**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Diante do exposto, conclui-se que a Administração Pública, no curso do processo de licitação, não pode se afastar das regras por ela mesma estabelecidas no instrumento convocatório, pois, para garantir segurança e estabilidade às relações jurídicas decorrentes do certame licitatório, bem como para se assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, é necessário observar estritamente as disposições constantes do edital ou instrumento congêneres.

**III – CONCLUSÃO**

Ante o esposado alhures, esta Procuradoria Jurídica OPINA, com base na fundamentação acima relatada, pela manutenção da DECISÃO proferida pela i. Comissão de Licitações contida às fls. 574/576, na qual INABILITOU a empresa ENGECON LTDA.

É o parecer.

Guaçuí/ES, 24 de novembro de 2023.

  
**Leonardo Freitas da Silva**  
Procurador Geral do Município Interino

  
**Izabela de Paula Trigo Ferraz**  
Procuradora Adjunta