



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO nº 27.05.001/2019-LC

Ref: Tomada de Preços nº 07.003/2019-TP

Objeto: Contratação de empresa para prestação dos serviços de engenharia de gestão do sistema de iluminação pública (IP) do Município.

EMENTA: TOMADA DE PREÇOS. VINCULAÇÃO  
AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.  
JULGAMENTO OBJETIVO.

### 1- RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pela Presidente da Comissão de Licitações, no qual requer análise sobre manifestação recursal da empresa VC BATISTA EIRELI-ME, sobre inabilitação na citada Tomada de Preços dada a apresentação de certidão POSITIVA de concordata, quando o edital exigia a apresentação de certidão NEGATIVA.

A empresa alegou que o Município não poderia proceder com sua inabilitação, trazendo ao seu recurso diversos julgados e entendimentos sobre a possibilidade de empresas em concordata participarem de certames licitatórios.

Vieram-me os autos para oferta de parecer.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

Recebido  
Dia 27/05/19



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## 2- DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1- Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

Referido princípio possui natureza dorsal para o procedimento licitatório, cuja inobservância tem efeito de nulidade para tal procedimento. Além de mencionado no Art. 3º, caput, da Lei de Licitações, o mesmo também encontra previsão no Art. 41. Vejamos:

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

O Art. 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e a classificação das propostas façam-se de acordo com os critérios e condições constantes do Edital.

A vinculação ao instrumento convocatório não vincula tão somente a administração em seu julgamento, mas vincula o particular que se sujeita as suas regras por ele estabelecidas, muitos inclusive afirmam que o edital é a "lei do certame".

De certo, o particular não pode ficar refém de exigências desarrazoadas ou ilegais, que possam ser inseridas no instrumento convocatório sendo criado para tanto o instituto da impugnação do edital, conforme passaremos a analisar:

### 2.2- Da ausência de impugnação ao edital.

A Lei de Licitações de forma bastante didática e clara demonstra o espírito de vincular a administração ao edital, concedendo de imediato o direito aos interessados questionarem as regras do certame, vejamos:

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

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação



**ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso

Note-se que a Lei concede prazo absolutamente razoável para que o licitante questione as disposições editalícias, podendo fazê-lo até mesmo praticamente às vésperas do certame, faltando apenas dois dias para sua realização.

Ademais a própria norma determina a decadência do direito de impugnar, quando não atendido os prazos estabelecidos legalmente.

Em análise do citado recurso ofertado pela empresa VC BATISTA EIRELI-ME, constata-se que as razões ali expostas, são matéria de impugnação ao instrumento convocatório e não matéria recursal, que de acordo com o art. 109 se dão sobre os atos praticados pela administração e não sobre regras do edital, vejamos:

**Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:**

I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:

a) habilitação ou inabilitação do licitante;

A matéria recursal recai sobre atos praticados pela Comissão na aplicação e interpretação das condições estabelecidas pela edital, o que no caso em apreço não se vislumbra, vez que o recurso não combate a decisão administrativa de inabilitação em si, mas combate a própria regra estabelecida no edital.



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Urge salientar que a empresa recorrente DECLAROU que *"concorda integralmente com todos os termos deste edital e seus anexos"*, consoante documento juntado às fls. 1133.

Deste modo, as contrarrazões apresentadas pela empresa MEDEIROS CONSTRUÇÕES, trazem de forma acertada a jurisprudência que melhor se adequa ao caso, as quais seguem transcritas:

ADMINISTRATIVO - PROCESSUAL CIVIL - NULIDADE DE SENTENÇA - AUSÊNCIA DE SOLUÇÃO DE TODAS AS QUESTÕES SUBMETIDAS AO JUDICIÁRIO - LICITAÇÃO - NÃO IMPUGNAÇÃO DO EDITAL NO MOMENTO OPORTUNO - INABILITAÇÃO DO LICITANTE - RECURSO ADMINISTRATIVO CUJA DECISÃO NÃO FOI PUBLICADA PELA IMPRENSA OFICIAL. 1. Sentença devida e suficientemente fundamentada. Não violação do disposto no artigo 458 do CPC. Nulidade afastada. 2. Nos termos do artigo 41, § 1º, da Lei 8.666/93, momento oportuno para a impugnação do edital de licitação encerra-se 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, não sendo possível fazê-lo posteriormente. 3. Licitante inabilitado porque não cumpria o requisito da regularidade fiscal, conforme exigido no edital. Irrelevante apurar se havia, ou não, obediência a outro requisito exigido para o certame. 4. A comunicação da decisão, em sede de recurso administrativo, via fac-símile, supre a necessidade de intimação pela imprensa oficial. (TRF-3 - AMS: 19874 SP 95.03.019874-7, Relator: JUIZ MAIRAN MAIA, Data de Julgamento: 26/04/2006, Data de Publicação: DJU DATA:23/05/2006 PÁGINA: 253).

Agravo de instrumento / Mandado de segurança / Legitimidade da pessoa jurídica de direito público para figurar no polo passivo da ação mandamental / Licitação e contrato administrativo / Impetrante inabilitada em procedimento licitatório, em razão de sua não adequação aos requisitos de qualificação técnica previstos no instrumento convocatório / Ausência de impugnação do edital em momento oportuno, uma vez que somente depois de reconhecida a inabilitação, após a análise dos documentos pela



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



comissão licitante, é que houve manifestação contrariando os termos do chamamento / Art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/93 / Exigência de efetiva capacidade técnica, que se faz obrigatória pela Administração Pública, diante da dimensão da obra a ser realizada / Decisão a quo que se imiscuiu no mérito administrativo reformada / Ausência dos requisitos previstos no art. 273 do CPC, como indispensáveis à concessão da medida, especialmente no que se refere à plausibilidade do direito invocado / Observância, em sede de cognição sumária, dos requisitos previstos no Edital . Recurso ao qual se dá provimento. (TJ-SP - AI: 20696866020148260000 SP 2069686-60.2014.8.26.0000, Relator: Luís Geraldo Lanfredi, Data de Julgamento: 03/02/2015, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/02/2015).

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - FASES - EXIGÊNCIA EDITALÍCIA - NÃO IMPUGNAÇÃO DO EDITAL - PRECLUSÃO. 1) O procedimento licitatório se desenvolve em etapas e a cada uma delas é aberta oportunidade para que os concorrentes apresentarem impugnações e recursos, antes de se passar para fase seguinte. Assim, superada a etapa anterior é vedada aos licitantes a discussão de assunto referente à pretérita, porquanto configurada a preclusão. 2) Segurança denegada.(TJ-AP - MS: 00013992120148030000 AP, Relator: Desembargador GILBERTO PINHEIRO, Data de Julgamento: 17/12/2014, TRIBUNAL PLENO)

Destarte, a Comissão possui sua conduta absolutamente vinculada aos termos do edital, não podendo alterar suas condições após a abertura do procedimento, em especial no tocante aos critérios de habilitação, devendo realizar o julgamento de forma objetiva, consoante a determinação legal e o melhor entendimento doutrinário, vejamos:



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



2.3- Do julgamento objetivo:

O julgamento objetivo, decorre do princípio da legalidade, e segundo definição de Hely Lopes Meirelles (2007, p. 40):

*Julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas (Art. 44). É princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração em confronto pelo ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo Edital. Em tema de licitação, a margem de valoração subjetiva e de discricionarismo no julgamento é reduzida e delimitada pelo estabelecido no edital. Se assim não fosse, a licitação perderia sua finalidade seletiva, justificando-se a escolha direta do contratado pela Administração, independentemente do confronto das propostas.*

Desta forma, podemos perceber que a finalidade principal do princípio em comento é a de afastar qualquer tipo de discricionariedade no momento da análise das propostas, por parte dos julgadores, que, caso venham a decidir sem observar as regras do instrumento convocatório e até mesmo ao arpejo da lei, terão anulada sua decisão, podendo tornar nulos também o processo e o respectivo contrato a que deu origem, a depender da fase em que se encontre.

Em relação à objetividade do critério e dos fatores de julgamento, o Art. 44, da Lei nº 8.666/93, é claro e objetivo ao determinar que, no julgamento das propostas, a Comissão de Licitação levará em consideração os critérios objetivos definidos no Edital.

Da mesma forma, observa-se a disposição sobre o tema em tela, no Art. 45, da Lei anteriormente mencionada, em cujos termos:

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



ESTADO DO CEARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



maneira que possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle”.

Portanto, uma vez o edital devidamente publicado, sem que recaia sobre este qualquer impugnação, transforma-se em “lei” para aqueles que se sujeitam ao certame, não podendo ter suas disposições alteradas posteriormente sob pena de prejudicar inclusive a isonomia e competitividade.

### 3- DO PARECER

Ante o exposto e com amparo nas normas legais trazidas à colação, e aos princípios que regem a matéria, esta Procuradoria **OPINA** pela inabilitação da empresa **VC BATISTA EIRELI**.

Tal análise se restringe ao pedido formulado pela Presidente da Comissão, não adentrando no mérito dos demais atos praticados durante o certame.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Quixeramobim-CE, 27 de maio de 2019.

Gilliard Saldanha Vasconcelos

Procurador-Geral Adjunto do Município

OAB/CE 30.594



À Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura

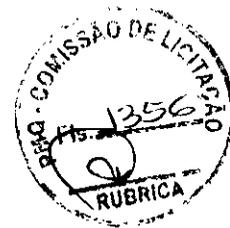
Senhor(a) Secretário(a),

Encaminhamos cópia do recurso interposto pela empresa VC BATISTA EIRELI, participante que restou inabilitada na Tomada de Preços nº 07.003/2019-TP, com base no Art. 109, parágrafo 4º, da Lei de Licitações vigente. Acompanham o presente recurso as laudas do processo nº 07.003/2019-TP, juntamente com as devidas informações e pareceres desta comissão sobre o caso.

Quixeramobim- CE, 29 de maio de 2019.

Max Ronny Pinheiro

Presidente Interino da CPL



À Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura

### **Informações em Recurso Administrativo**

**PROCESSO:** TOMADA DE PREÇOS N° 07.003/2019-TP

**ASSUNTO:** RECURSO ADMINISTRATIVO

**IMPETRANTE:** VC BATISTA EIRELI

O Presidente Interino da Comissão de Licitação deste Município informa à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura acerca do Recurso Administrativo impetrado pela referida empresa, a qual pede a reconsideração de nossa decisão e sua, conseqüente, habilitação.

### **DOS FATOS**

Insurge-se a recorrente contra sua inabilitação, alegando, em suma, que a empresa não estaria vinculada à apresentação de certidão negativa de falência e concordata, bem como que a análise realizada pelo setor técnico competente quanto à sua viabilidade econômica não deve proceder, rerepresentando o plano de recuperação, com documento outros e decisão de lhe conferiu o direito de participar de licitações sem apresentação da certidão.

Em contrarrazões, a empresa MEDEIROS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, alega que não merece prosperar o apelo da recorrente, uma vez que a mesma estaria vinculada aos termos do edital.

Nesse sentido, esta comissão passa a fazer a análise pertinente, levando tomando para sua exposição os pareceres jurídico e contábil apresentados para avaliar nossa manifestação.

## DO MÉRITO

Cumprir verificar que no presente caso foi oportunizado à empresa a comprovação de sua viabilidade econômica, ofertando prazo de diligência para que juntasse aos autos documentos bastantes.

A empresa, então, colacionou o plano de recuperação, que foi avaliado pelo setor técnico competente, que opinou pela inabilitação da empresa, considerando os fatores contábeis e econômicos constantes do relatório.

Diante da decisão de inabilitação, a empresa apresentou o presente recurso, sobre o qual a Procuradoria do município exarou parecer concluindo o que se segue:

(...)

*Em análise do citado recurso ofertado pela empresa VC BATISTA EIRELI-ME, constata-se que as razões ali expostas, são matérias de impugnação ao instrumento convocatório e não matéria recursal, que de acordo com o art. 109 se dão sobre os atos praticados pela administração e não sobre regras do edital (...)*

*Destarte, a Comissão possui sua conduta absolutamente vinculada aos termos do edital, não podendo alterar suas condições após a abertura do procedimento, em especial no tocante aos critérios de habilitação, devendo realizar o*



*juízo de forma objetiva, consoante a determinação legal e o melhor entendimento doutrinário (...)*

*Portanto, uma vez o edital devidamente publicado, sem que recaia sobre este qualquer impugnação, transforma-se em “lei” para aqueles que se sujeitam ao certame, não podendo ter suas disposições alteradas posteriormente sob pena de prejudicar inclusive a isonomia e competitividade.*

*(...)*

*Ante o exposto e com amparo nas normas legais trazidas à colação, e aos princípios que regem a matéria, esta Procuradoria **OPINA pela inabilitação da empresa VC BATISTA EIRELI.***

A orientação a esta comissão, a partir da análise recursal em tela, foi pela inabilitação da empresa, diante da vinculação ao instrumento convocatório, tendo em vista que a empresa não impugnou o edital, bem como apresentou declaração de que aceitara todos os seus termos.

Para além disso, cumpre verificar que a argumentação da empresa interessada de que estaria pura e simplesmente exonerada do dever de apresentar a certidão negativa de falência e concordata não deve prosperar, uma vez que é pacífica a jurisprudência no sentido de que a possibilidade de participação em licitação de empresas em recuperação judicial existe, mas com uma condicionante: que a mesma comprove a sua viabilidade econômica.

Veja-se que em sua própria peça recursal, a empresa traz julgado que deixa isso claro e expresso, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EMPRESA EM  
RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO.  
POSSIBILIDADE. CERTIDÃO DE FALÊNCIA OU  
CONCORDATA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA.  
DESCABIMENTO. **APTIDÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.**  
**COMPROVAÇÃO. OUTROS MEIOS. NECESSIDADE.**

(...)

6. A interpretação sistemática dos dispositivos das Leis n. 8.666/1993 e n. 11.101/2005 leva à conclusão de que é **possível** uma ponderação equilibrada dos princípios nelas contidos, pois a preservação da empresa, de sua função social e do estímulo à atividade econômica atendem também, em última análise, ao interesse da coletividade, uma vez que se busca a manutenção da fonte produtora, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores.

7. A exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame, **desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica.**

8. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial.<sup>1</sup>

Diante do parecer jurídico emitido pela Procuradoria deste Município, bem como levando em consideração o fato de que o setor técnico contábil não atestou a viabilidade econômica da empresa, e, ainda, orientados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entendemos não assistir razão à recorrente para reforma da decisão por sua inabilitação.

<sup>1</sup> AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. Nº 309.867 - ES (2013/0064947-3).

## DA DECISÃO

Diante do exposto, somos pela **IMPROCEDÊNCIA** do recurso, permanecendo o julgamento dantes proferido, e conseqüentemente, a manutenção da decisão que considera a recorrente inabilitada.

Quixeramobim - CE, 29 de maio de 2019.



Max Ronny Pinheiro

Presidente Interino da Comissão Permanente de Licitação