



MARANGUAPE PREFEITURA



PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01.008/2023-PERP

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços referente à **dedetização e serviços de limpeza e esgotamento de fossas sépticas em equipamentos públicos, de interesse das unidades gestoras do Município de Maranguape-CE.**

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO (Art. 4º, XVIII, da Lei nº 10.520/02) – LOTE 02

RECORRENTE: FABIANO PEREIRA DE OLIVEIRA LTDA – CNPJ Nº 00.563.915/0001-05.

RECORRIDA: SANEX SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA LTDA – CNPJ Nº 18.234.899/0001-72.

PREÂMBULO

Aos 28 dias do mês de agosto de 2023, o **Pregoeiro Oficial do Município de Maranguape** procedeu à análise e informação do recurso administrativo interposto na forma do art. 4º, XVIII da Lei 10.520/02 c/c. art. 109, inciso I, alínea “a” da Lei Federal Nº 8.666/93 pela empresa **FABIANO PEREIRA DE OLIVEIRA LTDA**, já qualificada nos autos deste processo, doravante denominada Recorrente, em face da decisão deste Pregoeiro que **DECLAROU HABILITADA e VENCEDORA** do Lote 02 a licitante **SANEX SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA LTDA**, o que se dá nos seguintes termos:

RELATÓRIO

Em suas razões recursais, a recorrente alega, em síntese, que a Recorrida se sagrou vencedora do Lote 02 do certame, porém, apresentou certidão negativa de falência e concordata emitida e expedida pela Comarca de Fortaleza, fato que merece diligência tendo em vista que a Recorrida é sediada no município de Pacatuba e o edital da licitação exige que os licitantes apresentem certidão de falência e concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica.

Dessa forma, aduz que a Recorrida não atende a todas as exigências do edital, não havendo razão para a sua classificação, razão pela qual pugna pela inabilitação da empresa SANEX SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA LTDA e que a recorrente seja declarada vencedora.

Houve apresentação de contrarrazões ao recurso administrativo interposto, oportunidade na qual a Recorrida alegou que a Certidão de Falência e concordata/Recuperação Judicial é expedida pelo Estado do Ceará, de forma on-line, e, sendo assim, são consultadas todas as comarcas municipais, independentemente qual seja utilizada como referência.



Argumenta que, depois de consultada, verificou NADA CONSTAR em nome da empresa SANEX SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA LTDA, e que por isso seria incorrer em excesso de formalismo declarar inabilitada uma empresa já habilitada de forma assertiva somente pela diferença da comarca, que nada altera de forma substancial a informação trazida pela certidão solicitada.

Aduz, ainda, que as certidões de falência e concordata são expedidas em nome das pessoas jurídicas e não em nome da Comarca referência e que o objetivo principal na solicitação desta certidão foi inteiramente obedecido, restando comprovado material e substancialmente no inteiro teor do documento.

Por fim, alega que sua proposta é a mais vantajosa para a Administração Pública.

Ao final, pleiteia que o recurso seja indeferido integralmente e que seja mantida a decisão do Pregoeiro no tocante à aceitação e habilitação da empresa contrarrazoante.

DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Antes de adentrarmos ao mérito, convém analisar os pressupostos de admissibilidade do recurso apresentado.

Como se sabe, os recursos administrativos para serem manejados reclamam o cumprimento de alguns pressupostos processuais básicos, a saber: 1- cabimento e adequação; 2- tempestividade (sob pena de preclusão); 3- regularidade procedimental; 4- inexistência de fato impeditivo ou extintivo; 5- Legitimidade e 6- interesse processual.

Por "**cabimento e adequação**", entende-se que o recurso interposto deve estar previsto em lei (cabimento), além de ser o recurso adequado para impugnar a decisão (adequação), pois, para cada tipo de decisão, é cabível um recurso próprio e adequado (princípio da unicidade ou unirrecorribilidade recursal). Desta feita, o recurso ora manejado é "**cabível**" pelo simples fato de estar previsto em lei (art. 4º, XVIII, Lei nº 10.520/2002 e art. 109, I, "a", Lei nº 8.666/93), e por outro lado, "**adequado**" para impugnar as decisões que classificam ou desclassificam licitantes.

A interposição de um recurso, ato processual que é, está sujeita a observância do prazo fixado em lei, sob pena de **intempestividade**. O prazo para apresentação das razões recursais na modalidade de pregão é de 03 (três) dias, a contar da data da manifestação da intenção de recorrer. Portanto, afigura-se tempestiva a súplica manejada.

O requisito de admissibilidade da "**regularidade formal**" consiste na exigência de que o recurso seja interposto de acordo com a forma estabelecida em lei e no edital. Assim, o recurso há



de ser interposto por petição escrita, dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, na qual contenha a exposição do fato e do direito, a demonstração do cabimento do recurso interposto, além das razões do pedido de reforma da decisão recorrida. Logo, cumprido também esse requisito.

O requisito de admissibilidade da **“inexistência de fato extintivo ou impeditivo”** consiste na exigência de que não tenha ocorrido nenhum fato que conduza à extinção do direito de recorrer ou que impeça a admissibilidade do recurso. Trata-se, a rigor, de requisito de admissibilidade de “cunho negativo”. Parte da doutrina prefere qualificar esse pressuposto como “impedimentos recursais”. Até o presente momento, ignora-se qualquer fato que impeça a parte de recorrer.

A **“legitimidade”** para interpor recurso é conferida aos participantes dos certames, devendo ser subscrita por pessoa com poderes para tanto. O recorrente preenche esse requisito.

O **“interesse”** repousa no binômio utilidade-necessidade, de modo que ao recorrente incumbe o ônus de demonstrar que a interposição do recurso lhe é útil no sentido de poder ensejar situação mais vantajosa do que a advinda com a decisão recorrida. Deve, ainda, demonstrar que a interposição do recurso é a medida necessária para obter essa situação mais vantajosa. Considerando que este Pregoeiro julgou a recorrida habilitada, nasceu para o recorrente a possibilidade, em tese, de alteração da decisão prolatada, conforme estabelece o Art. 4º, XVIII, Lei nº 10.520/2002 e Art. 109, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93, restando demonstrado o interesse processual.

Desse modo, analisando a peça recursal, constata-se que a mesma preenche todos os requisitos de admissibilidade, traçados na lei, na doutrina e no edital, razão pela qual se manifesta este Pregoeiro pelo seu **CONHECIMENTO**, por atender aos pressupostos extrínsecos e intrínsecos.

Atendidos os pressupostos de admissibilidade recursal, adentra-se no mérito.

MÉRITO - FUNDAMENTOS TÉCNICOS, FÁTICOS E JURÍDICOS

Questiona a recorrente a decisão deste Pregoeiro que, amparado na documentação acostada aos autos, **resolveu HABILITAR a RECORRIDA no Lote 02 do certame.**

1. Da alegação de que a Recorrida não apresentou certidão negativa de falência da sede da licitante



A Recorrente alega que a Recorrida é sediada no município de Pacatuba e que a certidão de falência e concordata/recuperação judicial apresentada é da Comarca de Fortaleza, restando descumprido o item 6.4.1 do edital.

Inicialmente, convém destacar que a regra disposta no item 6.4.1 do edital exigiu a apresentação de “Certidão negativa de falência ou concordata/recuperação judicial ou extrajudicial, **expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica.**”

No mesmo sentido, a Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, dispõe em seu art. 3º que a “**decretação de recuperação judicial e a decretação de falência competem ao juízo do local do principal estabelecimento**”.

Analisando os documentos de habilitação da recorrida em face dos dispositivos legais e editalícios, observa-se que a recorrida possui sua sede na Cidade de Pacatuba, conforme se infere do Quarto Aditivo ao Contrato Social, cujo documento está acostado às fls. 383 a 387 dos presentes autos.

Percorrendo a documentação de habilitação da recorrida não restou evidenciada a existência de outros estabelecimentos, sendo certo que aquele da cidade de Pacatuba é a sede da pessoa jurídica e o principal estabelecimento da licitante **SANEX SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA LTDA**, sendo, portanto, a comarca de Pacatuba o distribuidor de feitos cíveis de natureza falimentar para essa sociedade empresária.

Importante registrar que as certidões negativas de falência e concordata de empresas cearenses podem ser emitidas através do site do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE). Neste formato, o Sistema de Requerimento e Expedição de Certidões (SIRECE) “para emitir a certidão, basta clicar na aba “Cidadão”, localizada na coluna direita do site do TJCE e acessar a opção “Certidão on line (SIRECE)”. Com o sistema aberto, selecione Instância 1] Grau. Tipo Pessoa Jurídica, natureza Cível e a Certidão Falência/Concordata. **Depois, preencher corretamente os dados.** Após, gerar e pagar a Guia de Recolhimento, que pode ser emitida no E-SAJ, e informar a comprovação do pagamento”.

O passo-a-passo para emissão da certidão de falência consta de informação disponibilizada através do link <https://www.tjce.jus.br/noticias/certidoes-negativas-de-falencia-e-concordata-sao-emitidas-em-menos-de-30-minutos-no-site-do-tjce/>

Em diligência, este Pregoeiro acessou o site <https://sirece.tjce.jus.br/sirece-web/nova/solicitacao.jsf> e dirigiu-se à página na qual é emitida a referida certidão, onde constatou



Sabe-se que o Edital que obriga a todos, obriga também (e sobretudo!) a Administração que o elaborou, a qual não pode desviar-se de seu cumprimento, uma vez que tal atuação não comporta qualquer espécie de discricionariedade, mas é, de todo, **ATIVIDADE VINCULADA DO PODER PÚBLICO**, em nome do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Tal preceito decorre da própria disposição legal que estabelece no artigo 41 da Lei de Licitações a vinculação ao instrumento convocatório, informando que **“a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”**. Da mesma forma prescreve o artigo 3º do mesmo diploma:

“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.”

Reforça esse entendimento, a exegese do inciso VII do art. 40 da Lei nº 8.666/93, que, ao dispor sobre o conteúdo obrigatório de um edital de licitação, impõe a este um **“CRITÉRIO PARA JULGAMENTO, COM DISPOSIÇÕES CLARAS E PARÂMETROS OBJETIVOS”**.

Também é sabido que, nas relações regidas pelo direito público, a administração somente pode fazer o que estiver autorizado por lei de forma prévia e expressa. Para Hely Lopes Meirelles “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.

Sob este prisma, a decisão proferida nos autos do procedimento licitatório cumpre o princípio da vinculação ao edital e preserva a segurança jurídica, a isonomia entre os licitantes, a impessoalidade, a objetividade do julgamento, dentre tantos outros fatores que devem ser assegurados nas licitações.

HELY LOPES MEIRELLES se posiciona defendendo que **a Administração não pode tomar conhecimento de documento ou papel não solicitado, exigir mais do que foi solicitado, considerar completa a documentação falha, nem conceder prazo para a apresentação dos faltantes, porque isso criaria desigualdade entre os licitantes, invalidando o procedimento licitatório**¹.

Na mesma esteira encontra-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, Ed. Malheiros, 29 ed., São Paulo, 2004, pág. 285.



“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3  da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administra o não pode descumprir as normas e condi es do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classifica o das propostas se façam de acordo com os critérios de avalia o constantes do edital. O princípio dirige-se tanto   Administra o, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documenta o exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); **SE DEIXAREM DE ATENDER AS EXIGÊNCIAS CONCERNENTES A PROPOSTA, SERÃO DESCLASSIFICADOS** (artigo 48, inciso I).

QUANDO A ADMINISTRA O ESTABELECE, NO EDITAL OU NA CARTA-CONVITE, AS CONDI ES PARA PARTICIPAR DA LICITA O E AS CL SULAS ESSENCIAIS DO FUTURO CONTRATO, OS INTERESSADOS APRESENTARÃO SUAS PROPOSTAS COM BASE NESSES ELEMENTOS.”

(...)²

No mesmo sentido posiciona a li o de José dos Santos Carvalho Filho:

“A vincula o ao instrumento convocatório   garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não   respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de corre o na via administrativa ou judicial.

O PRINCÍPIO DA VINCULA O TEM EXTREMA IMPORTÂNCIA. POR ELE, EVITA-SE A ALTERA O DE CRITÉRIOS DE JULGAMENTO, ALÉM DE DAR A CERTEZA AOS INTERESSADOS DO QUE PRETENDE A ADMINISTRA O. E SE EVITA, FINALMENTE, QUALQUER BRECHA QUE PROVOQUE VIOLA O   MORALIDADE ADMINISTRATIVA,   IMPESSOALIDADE E   PROBIDADE ADMINISTRATIVA.

(...).³

Sobre a matéria, tomam-se emprestados os esc lios doutrinários de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“A vincula o ao instrumento convocatório faz do edital a lei interna de cada licita o, impondo-se a observância de suas regras   Administra o Pública e aos licitantes, estes em face dela e em face uns dos outros, **nada podendo ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cl sulas e condi es.**”⁴ ênfase acrescida.

Dada a pertinência, trago   colaço as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

² PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 13  ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26  ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.236.

⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Preços e Pregão, ed. Fórum, pág. 63.



“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. 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.**”⁵

“ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. ALTERAÇÃO DO EDITAL NO CURSO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, EM DESOBEDIÊNCIA AOS DITAMES DA LEI. CORREÇÃO POR MEIO DE MANDADO DE SEGURANÇA. 1- **O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO "INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO"** norteia a atividade do Administrador, no procedimento licitatório, que constitui ato administrativo formal e **SE ERIGE EM FREIOS E CONTRAPESOS AOS PODERES DA AUTORIDADE JULGADORA.**”⁶

“No processo licitatório **A COMISSÃO ESTÁ SUBORDINADA AO PRINCÍPIO DE QUE OS SEUS JULGAMENTOS SÃO DE NATUREZA OBJETIVA, VINCULADOS AOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PELOS LICITANTES E SUBORDINADOS A CRITÉRIOS DE RIGOROSA IMPARCIALIDADE. NÃO HÁ COMO SE PRESTIGIAR, EM UM REGIME DEMOCRÁTICO, SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA QUE ACENA PARA IMPOSIÇÃO DA VONTADE PESSOAL DO AGENTE PÚBLICO E QUE SE APRESENTA COMO DESVIRTUADORA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE, DA IGUALDADE, DA TRANSPARÊNCIA E DA VERDADE.**”⁷

Ante o exposto, extrai-se que é dever da administração aplicar a lei interna do certame como mecanismo de controle de seus próprios atos e decisões, sem espaço para aplicar outra regra que viesse a ameaçar o julgamento objetivo e desvirtuar os princípios da impessoalidade, da isonomia, da transparência, da moralidade e probidade administrativas e da vinculação ao instrumento convocatório.

Neste eito, não existe discricionariedade para se acolher outra regra que não aquela disposta na lei do certame, tendo em vista que a verificação da conformidade dos documentos exigidos na licitação deve se efetivar em consonância com os critérios estabelecidos no edital.

Diante de todo o exposto, o único entendimento que se pode ter, à luz da legislação e do edital, é que os documentos de habilitação não foram apresentados em conformidade com as exigências fixadas no edital, impondo-se por isso a inabilitação da recorrida.

⁵ STJ, MS nº 5.597/DF, 1ª S., Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJU 01.06.1998.

⁶ STJ - 1ª Seção - MS nº 5755/DF - Rel. Min. Demócrito Reinaldo - j. 09.09.98 - ac. un. - DJU de 03.11.98, p.6.

⁷ STJ MS 5287 DF 1997/0053183-0 - Relator: Ministro JOSÉ DELGADO. Julgamento:24/11/1997. Publicação: DJ 09.03.1998 p. 4.



No dizer do saudoso Prof. Hely 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 da concorrência e da tomada de preços" (pág. 88).

Nesse passo, considerando que a Administração tem o dever de agir em estrita conformidade com os critérios objetivamente definidos no ato convocatório, entende-se que o recurso interposto merece prosperar. Entender de outro modo significaria conferir tratamento jurídico diverso e contrário àquele previsto em lei, haja vista que qualquer valoração, além dos limites expressamente fixados no edital, configuraria afronta aos princípios do julgamento objetivo e da vinculação ao instrumento convocatório.

DISPOSITIVO

Assim, este Pregoeiro informa à autoridade superior que o **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela licitante **FABIANO PEREIRA DE OLIVEIRA LTDA** deve ser **CONHECIDO**, posto que restaram atendidos os pressupostos de admissibilidade recursal, para, no mérito, ser julgado **PROCEDENTE**.

Maranguape, 28 de agosto de 2023.


JOSÉ ESTELITA DE AQUINO FILHO

Pregoeiro Oficial do Município de Maranguape