



Proc. Administrativo 14- 654/2023

De: Alexandre J. - PGM-DCJ

Para: SF-DCL - Departamento de Compras e Licitações - A/C Eloi K.

Data: 07/12/2023 às 10:40:40

Setores envolvidos:

GP, PGM-DCJ, SF, SF-DGC, SF-DCL, SVOUT

Pregão 82-2023 - Proc. Adm. 217-2023 - Coleta e Entulhos e Corte de grama

—

Alexandre Vanin Justo
ADVOGADO OAB/PR 45.942

Anexos:

Parecer_Juridico_Recurso_Administrativo_Recurso_Pregao_Eletronico_82_2023_Habilitacao_Vencedora.pdf



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

Origem: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 82/2023 M.C.A

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO EM DESFAVOR DE HABILITAÇÃO DE EMPRESA VENCEDORA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 82/2023. CONTRATAÇÃO EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA DE ENTULHO E RESÍDUOS DIVERSOS NO PERÍMETRO URBANO, CORTE DE GRAMA E ROÇADA COM RASTELAGEM, OBSERVADAS AS CARACTERÍSTICAS DE DEMAIS CONDIÇÕES DEFINIDAS NO EDITAL E ANEXOS. MANUTENÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA HABILITADA E VENCEDORA DO ITEM/LOTE AFETO AO CERTAME QUE SE FAZ NECESSÁRIA.

I – DO RELATÓRIO.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela Licitante DOMLIMP SERVIÇOS DE LIMPEZA EIRELI, onde alega em apertada síntese, que a empresa vencedora do certame S L REBONATO JARDINAGEM LTDA, não atende as especificações detalhadas no edital, referente ao item 2.3.2, que dispõe sobre a condição econômica do licitante, bem com estaria em desacordo com o item 10.5, que trata da necessidade de apresentação, junto com a proposta a Convenção Coletiva de Trabalho, como referência para elaboração da proposta. Assim, requer a inabilitação (diga-se desclassificação) da licitante declarada vencedora.

A recorrida, devidamente intimada, apresentou contrarrazões.

Após manifestação do Sr. Pregoeiro, este encaminhou os autos a esta Procuradoria para análise jurídica.

É o relatório.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

II – PRELIMARMENTE.

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a impugnação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe à análise dos aspectos da legalidade disciplinados pela Lei nº 8.666/93, bem como pelos demais preceitos legais contidos em nosso estuário jurídico, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelo servidor que praticou o ato para justificar os aditivos, até porque tal questão está afeta ao mérito administrativo, sobre o qual somente este tem ingerência.

A análise aduzida neste parecer, cinge-se à obediência dos requisitos legais para a prática do ato em questão, isto é, se o mesmo detém as formalidades prescritas ou não defesas em lei, para que os trâmites afetos ao rito licitatório tenham validade e eficácia.

Passamos, após tais considerações, à análise jurídica da impugnação apresentada.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III. DA TEMPESTIVIDADE.

Quanto ao aspecto temporal, denota-se que a empresa Recorrente segue as cláusulas editalícias, uma vez que apresenta sua manifestação de insurgência e suas razões recursais no interstício previsto no instrumento editalício ora em apreço.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Assim sendo, o parecer opinativo é no sentido de se conhecer da impugnação aventada pela empresa Recorrente, porquanto apresentado no lapso temporal definido no corpo editalício.

III.II – DOS DESCUMPRIMENTO DO EDITAL.

Da análise criteriosa dos autos, verifica-se que os argumentos apresentados nas razões recursais da empresa DOMLIMP SERVIÇOS DE LIMPEZA EIRELI não merecem acolhimento, que para maior clareza da análise passa-se aos pontos que embasam o recurso promovido por esta.

Antes, porém, de enveredar no mérito da questão, sobreleva destacar que, compete à administração estabelecer diretrizes do que pretende, especificando o objeto que pretende licitar e os requisitos que venham assegurar o melhor desempenho sem riscos de não atender às suas necessidades.

Em tempo, cumpre ressaltar que, o procedimento licitatório é disciplinado pela sucessão de atos administrativos pré-ordenados, sob o comando do imperativo legal das normas acima mencionadas, bem como da disciplina contida na Lei Federal nº 10.520/2002.

Também considera-se que, é facultada à administração a liberdade de escolha do momento oportuno para realização do procedimento licitatório, da escolha do objeto que atenda às suas necessidades, das especificações e das condições de execução do futuro CONTRATO.

Nos ensinamentos do memorável mestre Hely Lopes Meirelles, quando leciona com brilhante sabedoria, que a lei ressalva a liberdade para a administração definir as condições da contratação administrativa, destacando com bastante propriedade, *in verbis*:

“A LIBERDADE DE ESCOLHA DA ADMINISTRAÇÃO SE EFETIVA EM UM MOMENTO PREPARATÓRIO E INICIAL DA LICITAÇÃO. UMA VEZ EXERCITADA ESSA LIBERDADE, EXAURE-SE DISCRICIONARIEDADE E NÃO MAIS PODE SER INVOCADA. ASSIM, A ADMINISTRAÇÃO TEM LIBERDADE PARA ESCOLHER AS CONDIÇÕES SOBRE O FUTURO CONTRATO. PORÉM, DEVERÁ VALER-SE DESSA LIBERDADE COM ANTECEDÊNCIA, INDICANDO EXAUSTIVAMENTE SUAS ESCOLHAS” (COMENTÁRIO À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, AIDE, 3ª ED/94).”



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Partindo dessa prerrogativa, a administração elaborou as especificações do objeto pretendido, visando tão somente a sua adequação às necessidades preponderantes deste poder.

A Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 3º, §1º, inc. I, estabeleceu que é vedado aos agentes públicos: *“I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, 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, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991”*.

A igualdade de participação nas licitações é assegurada para todos os interessados que desejam contratar com o Poder Público, sendo previsto no inc. XXI, do art. 37, da Constituição da República, que essa participação deve ser igualitária, ressalvados os casos específicos previstos na legislação, bem como a exigência de qualificação técnica **apenas no que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações**:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

*XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações** (sem grifos no original).*

É na fase interna do procedimento licitatório ou contratação direta que a Administração deve analisar e selecionar quais são os requisitos de qualificação técnica indispensáveis e necessários a assegurar o mínimo de segurança relacionada ao cumprimento das obrigações pelo Contratado.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

O objeto da contratação é que ditará qual é a extensão e o volume destas exigências e requisitos. Ao definir tal extensão, indiretamente a Administração delimitará quais serão as exigências que os interessados deverão cumprir visando à contratação. O objetivo é que este rol de interessados sempre seja ampliado (tanto quanto possível).

O contrário, portanto, não deve acontecer: exigências excessivas ou dispensáveis maculam a universalidade de participação e a futura competição do certame. Em outras palavras: toda exigência que venha restringir o universo de competidores, além de pertinente ao objeto que será contratado, também deve ater-se ao que permite a lei. Por isso formalismos e requisitos desnecessários devem ser eliminados do processo, para não prejudicar a competitividade.

Assim se posiciona a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 11, §4º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. LICITAÇÃO. ANÁLISE DE PROPOSTA MAIS VANTAJOSA. CONSIDERAÇÃO DOS VALORES RELATIVOS AOS IMPOSTOS PAGOS À FAZENDA PÚBLICA DAQUELE ESTADO. DISCRIMINAÇÃO ARBITRÁRIA. LICITAÇÃO. ISONOMIA, PRINCÍPIO DA IGUALDADE. DISTINÇÃO ENTRE BRASILEIROS. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, CAPUT; 19, INCISO III; 37, INCISO XXI, E 175, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.(...) Afronta ao princípio da isonomia, igualdade entre todos quantos pretendam acesso às contratações da Administração.

6. A lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma, tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.

7. A Constituição do Brasil exclui quaisquer exigências de qualificação técnica e econômica que não sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A discriminação, no julgamento da concorrência, que exceda essa limitação é inadmissível.

8. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 16 e 19, e seu parágrafo, da Lei 260/1990 do Estado de Rondônia[2] (sem grifos no original).

A Lei de Licitações apresenta a qualificação econômico-financeira como requisito expresso de habilitação a ser preenchido pelos licitantes, o que deve ser feito mediante apresentação de documentação válida para tal objetivo. Nesse sentido é o teor do artigo 27 da Lei Federal nº 8.666/1993:



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:(...)

III - qualificação econômico-financeira; (...).

Já o art. 31, inciso I, da Lei de Licitações e Contratos, disponibilizou à Administração a possibilidade da exigência de balanço patrimonial que comprove a boa situação financeira da LICITANTE:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a: I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;

De acordo com Marçal Justen Filho, a qualificação econômico-financeira direciona-se à demonstração de existência de disponibilidade de recursos para a satisfatória execução do objeto da contratação. Isso porque incumbe ao contratado arcar com os custos da execução contratual, pois, o contratado somente será remunerado pela execução contratual após a entrega do objeto ou do serviço prestado.

Logo, considerando que o pagamento será efetuado somente após o recebimento, pela Administração, do objeto licitado, a regra é a de que o contratado suporte os custos necessários ao atendimento da demanda administrativa. Garantia de que o empresário tem condições de arcar com os custos daquela contratação, bem como se há disponibilidade financeira para arcar com a despesa inerente aos respectivos encargos.

Por outro lado, a lei elencou algumas situações em que se presume a ausência de qualificação econômico-financeira. É o que ocorre, por exemplo, com a exigência de apresentação do balanço patrimonial, previsto no artigo 31 da Lei de Licitações. Caso referido documento não seja apresentado pelo licitante, presume-se como não atendido o requisito de qualificação exigido pela lei, em especial porque sua exigência decorre da literalidade da norma, de modo que não cabe ao intérprete distinguir quando a redação legal é expressa em determinado sentido.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Assim, entende-se que Balanço Patrimonial é a demonstração contábil destinada a evidenciar, qualitativa e quantitativamente, numa determinada data, a posição patrimonial e financeira da entidade. O principal objetivo deste demonstrativo é apresentar de forma organizada e ordenada os registros que afetaram o patrimônio da empresa, de modo a facilitar o conhecimento e a análise da real situação financeira desta.

Destacamos o princípio da competência e discricionariedade que são fatores pertinentes à Administração Pública ao estabelecer as condições de participação nos certames licitatórios.

No caso concreto, verifica-se no edital, que a comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, conforme previsto no anexo 3, item 2.3.2:

*2.3.2 – **Balanço patrimonial** e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta. Comprovação do balanço patrimonial será feita da seguinte forma: * No caso de sociedades anônimas, cópia autenticada do balanço patrimonial e demonstrações contábeis, publicados no Diário Oficial do Estado/ Distrito Federal ou, se houver, do município da sede da empresa; * No caso de empresas de responsabilidade limitada, cópia autenticada das páginas do Livro Diário, contendo Termo de Abertura, Balanço Patrimonial, Demonstrações Contábeis e Termo de Encerramento, com o respectivo registro na Junta Comercial. O balanço patrimonial e as demonstrações contábeis deverão estar assinados por contador ou outro profissional equivalente, devidamente registrado no Conselho Regional de Contabilidade; * No caso de empresas novas que não possuem Balanço Patrimonial de exercício anterior, deverão apresentar o Balanço de Abertura, devidamente assinado por contador e pelo representante legal da empresa, com o respectivo registro na Junta Comercial.*

Observa-se que o Município de Céu Azul/PR., preocupou-se em atender à firme jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado e do Poder Judiciário, conquanto em perfeita harmonia com a lei de regência.

No entanto, o município licitado não pode exigir a apresentação de balanço patrimonial e de demonstrações de resultados de uma empresa recém-constituída como condição para participação do Pregão Eletrônico.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Sabe-se que a qualificação econômico-financeira corresponde à disponibilidade de recursos econômico-financeiros para a satisfatória execução do objeto da contratação e que a exigência da apresentação de documentos contábeis destina-se a propiciar o exame da situação econômico-financeira da licitante.

Em sendo assim, a qualificação econômico-financeira não é, no campo das licitações, um conceito absoluto. É relativo ao vulto dos investimentos e despesas necessários à execução da prestação, nas palavras de MARÇAL JUSTEN FILHO, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed., São Paulo: DIALÉTICA, 2012, p. 537.

Assim, não tem como exigir a apresentação de balanço patrimonial e de demonstrações de resultados de uma empresa recém-constituída como condição para participação do Pregão Eletrônico.

Salienta-se que os referidos balanço e demonstrações contábeis não são o único meio de se aferir a situação econômico-financeira da licitante, sendo certo que existe a possibilidade de a parte interessada fornecer outros documentos idôneos que possibilitem tal verificação, tal como ocorreu no presente caso.

A empresa Recorrida não tem as mesmas condições de apresentar os documentos exigidos, por se tratar de empresa recém-constituída, onde a comprovação de boa situação financeira da empresa poderá ser feita por meios de outros documentos a serem apresentados, como bem explanado pelo Ilustre Pregoeiro em sua manifestação.

A propósito desse ponto, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

"RECURSO ESPECIAL ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÃO. EDITAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 27, III E 31, I, DA
LEI 8666/93. NÃO COMETIMENTO. REQUISITO DE COMPROVAÇÃO DE
QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA CUMPRIDA DE ACORDO COM A
EXIGÊNCIA DO EDITAL. RECURSO
DESPROVIDO.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

1. A comprovação de qualificação econômico- financeira das empresas licitantes pode ser aferida mediante a apresentação de outros documentos. A Lei de Licitações não obriga a Administração a exigir, especificamente, para o cumprimento do referido requisito, que seja apresentado o balanço patrimonial e demonstrações contábeis, relativo ao último exercício social previsto na lei de licitações (art. 31, inc. I), para fins de habilitação. 2."In casu", a capacidade econômico-financeira foi comprovada por meio da apresentação da Certidão de Registro Cadastral e certidões de falência e concordata pela empresa vencedora do Certame em conformidade com o exigido pelo Edital. 3. Sem amparo jurídico a pretensão da recorrente de ser obrigatória a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, por expressa previsão legal. Na verdade, não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do artigo 31, da Lei 8666/93. 4. A impetrante, outrossim, não impugnou as exigências do edital e acatou, sem qualquer protesto, a habilitação de todas as concorrentes. 5. Impossível, pelo efeito da preclusão, insurgir-se após o julgamento das propostas, contra as regras da licitação. 6. Recurso improvido." (RESP 402711, Processo 200200010740/SP, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, DJ 19/08/2002, p. 145).

Ademais disso, deve se levar em conta que, em casos dessa natureza, impõe-se o princípio da razoabilidade como mecanismo de decisão para temperar exigências administrativas ou legais que não se conformam com o espírito e a finalidade da lei.

Afinal, como preleciona CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO "*nos casos em que a Administração dispõe de certa liberdade para eleger o comportamento cabível diante do caso concreto, isto é, quando lhe cabe exercitar certa discricção administrativa, evidentemente tal liberdade não lhe foi concedida pela lei para agir desarrazoadamente, de maneira ilógica, incongruente. Não se poderia supor que a lei encampa, avaliza previamente, condutas insensatas, nem caberia admitir que a finalidade legal se cumpre quando a Administração adota medida discrepante do razoável*" (Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 8a ed., p. 36).

Dessa maneira e conforme documentação acostada no processo licitatório, a vencedora cumpriu as regras do Edital, visto que apresentou outros documentos, o qual dispensa a apresentação de documentação relativa ao balanço e demonstrações contábeis, bem como documentação relativa ao cumprimento das normas de saúde e segurança do trabalho, conforme previsto no instrumento convocatório.



MUNICÍPIO DE CÉU AZUL
Estado do Paraná
Procuradoria Geral do Município

Como se vê, não ocorreu a infringência legal mencionada. A empresa vencedora apresentou, na forma exigida no Edital, outros documentos suficientes à demonstração de sua capacidade econômico-financeira.

Por fim, quanto alegação de infringência da não apresentação da Convenção Coletiva de Trabalho na elaboração da proposta, está não se sustente, visto que conforme verificado pelo Senhor Pregoeiro, consta na Planilha o preenchimento da convenção e data base, estando referenciado no SIEMACO e SINTROPAR, entende-se que a licitante seguiu as mesmas convenções de referência na licitação.

Ademais a simples alegação de falta de anexos não é capaz de desclassificar a Recorrida, tanto pelo excesso de formalismo, quanto pelo fato que à própria administração acostou no processo a referida Convenção Coletiva de Trabalho.

IV – CONCLUSÃO.

Ante o exposto, esta Procuradoria, de forma opinativa, manifesta-se pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado, pois manejado no prazo definido no termo editalício, sendo que no que se atina ao mérito das impugnações, manifesta-se esta Procuradoria pelo seu **não acolhimento** da pretensão recursal apresentada pela empresa Recorrente, consoante as razões acima apontadas.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Céu Azul, 07 de dezembro de 2023.

Alexandre Vanin Justo

Advogado

OAB/PR N° 45.942



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 24A9-AA03-2CD1-FCDA

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ALEXANDRE VANIN JUSTO (CPF 019.XXX.XXX-21) em 07/12/2023 10:41:12 (GMT-03:00)

Papel: Assinante

Emitido por: AC OAB G3 << AC Certisign G7 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/24A9-AA03-2CD1-FCDA>