



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**Processo nº 7/2023**

**Recorrente: C. S. Costa Comércio e Serviços**

**Assunto: Recurso administrativo interposto em procedimento licitatório.**

**PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA. RECOMENDAÇÃO PARA  
QUE DE OFÍCIO A ADMINISTRAÇÃO ANULE OS ATOS  
E REFAÇA NOVO EDITAL DE CONCORRÊNCIA.  
RECURSO ADMINISTRATIVO.**

**I – Relatório**

Trata-se de procedimento administrativo licitatório na modalidade concorrência pública para execução da obra de construção da EMEF Dr. Nagem Abikahir compreendendo fornecimento de mão-de-obra e materiais.

Verifica-se que na ata de abertura e julgamento das propostas de preços (referência: 200e7d55f2c73892cf54103fb7b6595) houve a desclassificação da licitante tendo em vista que a empresa não apresentou o cronograma físico-financeiro (exigência do item 6.10 do edital). Na mesma ata houve a abertura do prazo de 05 (cinco) dias úteis para eventual interposição de recurso por parte da licitante.

Inconformada com o resultado do julgamento, a empresa CS Costa Comércio e Serviços Ambientais LTDA interpôs recurso administrativo (referência: 48c1462ea0fb7789b592dbce582de58a).

O recurso foi interposto dentro do prazo de 05 (cinco) dias em conformidade com o item 8.1 do Edital (referência: c85b2ea9a678e74fdc8baf5d0707c31), por isso tempestivamente.

É o relatório, passo a opinar.

**II – Considerações iniciais e recomendação da Procuradoria antes de adentrar aos tópicos do recurso propriamente dito**



PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Considerando que a Procuradoria no parecer (referência: 1e669a61fb93f9eea7edf5cd3e3d4bcc) recomendou que o gestor observasse às exigências previstas nos artigos 27 a 32 da Lei nº 8.666/93, compelindo-o a demonstrar nos autos que as exigências de qualificação técnica eram em tudo razoáveis, proporcionais, impessoais, não mitigadoras da competitividade, e, sobretudo, reservadas aos limites estabelecidos em lei, recomendando-se ainda que fossem acostadas aos autos as respectivas justificativas para as exigências previstas;

Considerando que o TCEES em ampla auditoria realizada nas licitações de obras de todo o Estado do Espírito Santo encontrou cláusulas mitigadoras da competitividade inclusive em um edital de concorrência deste Município semelhante ao presente edital;

Considerando que a administração pública, no desempenho de suas múltiplas atividades, está sujeita a erros e nessas hipóteses, ela mesma pode (e deve) tomar a iniciativa de repará-los, a fim de restaurar a situação de regularidade e zelar pelo interesse público, conforme estabelece o princípio da autotutela administrativa consagrado na Súmula 473 do STF;

Considerando que apenas uma empresa participou da presente licitação circunstância que provavelmente está atrelada às exigências de qualificação técnica previstas no edital a exemplo da ausência de permissão de declaração de contratação futura com anuência do profissional para fins de habilitação no que se refere à qualificação técnico-profissional;

Considerando que a única empresa que participou da licitação ofereceu um desconto insignificante de apenas R\$ 7,03 (sete reais e três centavos);

Recomenda-se que a administração municipal anule todos os atos a partir da publicação do edital, dê ciência ao interessado acerca da anulação e que se promoverá as necessárias alterações no edital e, sucessivamente, que se faça novo edital levando-se em consideração todos os achados descritos pelo TCEES no bojo do processo nº 00389/2023-4 de modo a restaurar a situação de regularidade e zelar



PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

**pelo interesse público, garantindo-se a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegurando-se a mais ampla competição no certame.**

Não obstante isso, a Procuradoria analisará o recurso apresentado pela recorrente.

### **III - Fundamentação de fato e de direito acerca do recurso**

Inicialmente, cabe destacar que a presente análise se restringe à parte jurídica, não alcançando aspectos puramente técnicos relativos à outra área do conhecimento.

De início, é importante frisar que o Edital de licitação (referência: c85b2ea9a678e74fdc8bafe5d0707c31) dispôs que:

3.3. A participação nesta licitação, que se dá mediante a apresentação dos envelopes de habilitação e proposta de preços, **implica a concordância expressa do licitante com todos os termos deste edital, bem como de todos seus anexos**, de modo que as ressalvas opostas implicação inabilitação ou desclassificação, a depender do caso.

Cabe destacar que não houve por parte do licitante a impugnação do edital na forma facultada no item 10 do referido edital, sendo obrigação de todos o cumprimento das normas editalícias.

O item 10 do edital estabeleceu que:

10 – Impugnação do Edital

10.1. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar, por escrito, o presente edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei 8.666/93, 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 em até 3 (três) dias úteis.

**10.2. Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração o licitante que não o fizer até o 2º (segundo) dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação, com relação as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.**

Com efeito, a recorrente decaiu do direito de impugnar o edital por não o fazer no tempo e na forma estabelecida no próprio instrumento convocatório.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES**  
**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. VENDA DE IMÓVEL. TERRACAP. EDITAL. ALEGAÇÃO DE IMPRECISÃO DAS CLÁUSULAS DO EDITAL. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA. PRAZO. INOBSERVÂNCIA PELO CONCORRENTE. DESCLASSIFICAÇÃO DO CERTAME. RETENÇÃO DE CAUÇÃO. LEGALIDADE DO ATO. ESTRITA OBSERVÂNCIA AOS TERMOS DO EDITAL. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Em se tratando de procedimento licitatório, não se pode olvidar que tanto a Administração quanto os licitantes se vinculam às cláusulas do edital, que é a lei interna que rege o certame, havendo, portanto, a necessidade de se cumprir estritamente o que nele se prevê, sem o que o processo licitatório ficaria exposto a interpretações de toda natureza, importando em verdadeira violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, e demais princípios correlatos à licitação, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93. 2. Com base no princípio da vinculação ao edital, a Administração Pública deve respeitar as regras previamente estabelecidas no instrumento que convoca e rege a licitação, como medida de garantia e de segurança jurídica a ela e aos licitantes, eis que o edital é a "lei entre as partes". 3. A falta de entrega dos documentos exigidos pelo edital de licitação ou sua apresentação extemporânea impede a continuidade de participação do licitante no procedimento licitatório, haja vista que representa descumprimento das normas e condições do edital. 4. Não há de se falar em ofensa ao princípio da legalidade quando o ato administrativo consistente na desclassificação do licitante que deixa de apresentar a documentação necessária à participação no certame, com a consequente retenção da caução prestada se dá em estrita observância aos termos previstos no edital. 5. **A ausência de impugnação do edital de licitação no momento oportuno presume a aceitação do licitante quanto às normas editalícias, de maneira que, posteriormente, não pode se valer de sua omissão para discutir questão superada pela ausência de prévia impugnação.** 6. Sentença mantida. Recurso não provido. (Acórdão 1067129, 07011323520178070018, Relator: GETÚLIO DE MORAES OLIVEIRA, 7ª Turma Cível, data de julgamento: 13/12/2017, publicado no DJE: 23/1/2018.)

Com efeito, o Edital de licitação (referência: c85b2ea9a678e74fdc8baf5d0707c31)) dispôs de forma explícita aquilo que deveria ser apresentado pelos licitantes na sua proposta de preços (item 6 do edital).

Conforme verifica-se na ata de julgamento das propostas de preços, a recorrente foi desclassificada pela seguinte razão (referência: 200e7d55f2c73892cf54103fb7b6595):

(...) Após análise da Proposta de Preços, esta Comissão constatou que a empresa não apresentou o cronograma físico-financeiro conforme exigência do item 6.10 do edital "6.10. A licitante deverá apresentar junto com a proposta de preços as composições de custos unitários e o



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Cronograma Físico-Financeiro (por item) nos termos do projeto executivo anexo 01, respeitando os percentuais definidos para desembolso no Cronograma de referência”. (...) Diante disso fica a empresa **DESCCLASSIFICADA**.

Dito isso, passamos a análise do recurso apresentado.

### **III. Análise quanto a ausência de juntada do cronograma físico-financeiro**

---

Em seu recurso, a licitante alega que houve erro material ao não apresentar o cronograma físico-financeiro (por item), conforme exigido no item 6.10 do edital.

Todavia, alega que *“a desclassificação por ausência do fornecimento do cronograma físico-financeiro se traduz em excesso de formalismo, principalmente quando possível obtê-lo por meio de diligência”*.

Efetivamente a jurisprudência do TCU tem se alinhado no sentido de que:

**O edital de licitação constitui instrumento para a consecução das finalidades do certame licitatório, quais sejam, assegurar a contratação da proposta mais vantajosa para a Administração e a igualdade de oportunidade de participação dos interessados, nos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/93.** Dessa maneira, a interpretação e a aplicação das regras estabelecidas devem ter por norte o atingimento dessas finalidades, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes ou desarrazoados, que não contribuam para esse desiderato.

As regras de licitações e a jurisprudência vêm evoluindo nesse sentido, sendo possível, por exemplo, ante à falta de juntada de comprovantes de regularidade fiscal pelo licitante, a consulta, pelo próprio agente público que conduz o certame, a sítios públicos em que constem tais documentos, nos termos do art. 40, parágrafo único, do Decreto 10.024/2019.

Em alinhamento com esse entendimento, **a vedação à inclusão de documento 'que deveria constar originariamente da proposta', prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993, deve se restringir ao que o licitante não dispunha materialmente no momento da licitação. Caso o documento ausente se refira a condição atendida pelo**



PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

**licitante quando apresentou sua proposta, e não foi entregue juntamente com os demais comprovantes de habilitação ou da proposta por equívoco ou falha, haverá de ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.**

**Isso porque admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim).**

**Do exposto acima, resta claro que a situação ora em análise se amolda ao contexto do Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário. A situação econômico-financeira da empresa é fato preexistente ao pregão e a mera apresentação de documentação que a comprova simplesmente atesta condição que já era atendida pela licitante." (Acórdão de Relação 2568/2021 – Plenário)**

Em seu recurso a recorrente cita a Decisão Monocrática 00412/2021-8 proferida em âmbito do TCEES por meio da qual foi considerado excesso de formalismo a desclassificação do licitante daquele processo em razão da ausência de apresentação do cronograma físico-financeiro.

A decisão monocrática 00412/2021-8 foi ratificada pelos conselheiros da Primeira Câmara por meio da Decisão 01652/2021-1 (Processo 02005/2021-6), tendo a decisão colegiada transcrito um trecho da decisão monocrática, *in verbis*:

(...) Ao analisar o caso em tela, temos que, de fato, a representante informa que à época não juntou na licitação o cronograma físico financeiro. Este documento é assim chamado porque leva em conta o planejamento dos custos de acordo com a etapa física (ou construída) da obra, verificando quanto dos recursos do orçamento foram usados em cada uma.

**Contudo, como bem pontuado pela equipe técnica, não se mostra razoável a desclassificação da melhor proposta de preço por um excesso de formalismo uma vez que este documento poderia ser objeto de fácil supressão por meio de diligência da Comissão de Licitação, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**Não cabe a inabilitação de licitante em razão da ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, §3º da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes. (Acórdão 2873/2014 – Plenário TJGO).**

Analisando o inteiro teor da decisão, verifica-se que naquele processo três empresas foram habilitadas no certame, ou seja, foram analisadas as propostas de preços de três empresas e, ao final, foi desclassificada a 1ª colocada que apresentou o preço mais vantajoso. Um dos motivos da desclassificação foi exatamente a não apresentação do cronograma físico-financeiro.

O TCEES decidiu que não é razoável a desclassificação da melhor proposta de preço naquele processo por um excesso de formalismo tendo em vista que o documento poderia ser obtido por meio de diligência.

Portanto, entende-se que a ausência de juntada de cronograma físico-financeira não é motivo suficiente para a desclassificação da licitante, devendo ser admitida a complementação da documentação com a respectiva apresentação do cronograma físico-financeiro.

**Não obstante isso, a presente situação se difere da situação enfrentada pelo TCEES, pois naquele processo concorreram três empresas e a desclassificação ocorreu em face da empresa que apresentou o menor preço. Ao passo que neste certame teve a participação de uma única empresa e a referida empresa apresentou um desconto insignificante de menos de R\$ 10,00 (dez) reais.**

Com efeito, o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 estabelece que:

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.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Atentemos para o que dispõe a Lei. O que se exige da Administração é que busque sempre a proposta mais vantajosa.

**Cabe ressaltar novamente que o edital de licitação e os requisitos para fins de habilitação exigidos limitaram a competição no certame, tanto que apenas uma empresa participou da licitação.**

**Logo, entendo que a administração deve anular todos os atos a partir da publicação do edital e fazer um novo edital se adequando a todos os achados apontados pelo TCEES no bojo do processo nº 00389/2023-4 de modo a restaurar a situação de regularidade e zelar pelo interesse público, garantindo-se a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegurando-se a mais ampla competição no certame.**

**Quanto a desclassificação pela ausência de juntada de cronograma físico-financeira deve ser admitida a complementação da documentação com a respectiva apresentação do cronograma físico-financeiro.**

Nesse sentido a doutrina se posiciona nas lições de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010, p. 230):

**"Todas as exigências são o meio de verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa. Portanto, deve-se aceitar a conduta do sujeito que evidencie o preenchimento das exigências legais, ainda quando não seja a estrita regulamentação imposta originariamente na lei ou no EDITAL. Na medida do possível, deve promover, mesmo de ofício, o suprimento de defeitos de menor monta. Não se deve conceber que toda e qualquer divergência entre o texto da lei ou do EDITAL conduz à invalidade, à inabilitação ou à desclassificação". (Grifos nossos)**

Ainda quanto à ausência do cronograma físico-financeiro exigido no item 6.10 do edital, vale ressaltar que o Princípio de Vinculação ao instrumento não é absoluto, pois os nossos tribunais em análise as exigências editalícias, vêm julgando a favor do licitante que deixar





**PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

de apresentar os documentos conforme exigidos no edital, se estes nada influenciam na demonstração que o licitante preenche os requisitos (técnicos e financeiros) para participar do certame.

Privilegiar meras omissões ou irregularidades formais na documentação, em detrimento da finalidade maior do processo licitatório, que é garantir a obtenção do contrato mais vantajoso para a Administração, resguardando os direitos dos eventuais contratados, é motivo desarrazoado para inabilitar ou desclassificar o participante.

Diante do exposto, concluímos que o formalismo constitui princípio inerente a todo procedimento licitatório; no entanto, a rigidez do procedimento não pode ser excessiva a ponto de prejudicar o interesse público e frustrar os objetivos da lei.

**Diante disso, opino primeiramente pela anulação de todos os atos a partir da publicação do edital, especialmente, no caso dos autos em que compareceu uma única empresa licitante e que tal licitante ofereceu um desconto insignificante.**

**E quanto ao mérito do recurso, opino pelo provimento após a análise técnica verificar que o cronograma físico-financeiro apresentado com o recurso atende o edital. Todavia, fica expressamente advertido o gestor que caso ultrapassada pela administração a recomendação da Procuradoria acerca da anulação dos atos, será por conta e risco do gestor e inclusive sob pena de responsabilidade, tendo em vista que compareceu à presente licitação uma única empresa em razão dos requisitos de habilitação exigidos, tendo inclusive o próprio TCEES analisado edital semelhante da prefeitura de Iúna e se manifestado no sentido de que são restritivos alguns requisitos, coisa que frustra a finalidade da lei de obtenção da proposta mais vantajosa.**

#### **IV – Conclusão e recomendação:**

---

**Recomenda-se que a administração municipal anule todos os atos a partir da publicação do edital, dê ciência aos interessados acerca da anulação e que se**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA-ES  
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**promoverá as necessárias alterações no edital e, sucessivamente, que se faça novo edital levando-se em consideração todos os achados descritos pelo TCEES no bojo do processo nº 00389/2023-4 de modo a restaurar a situação de regularidade e zelar pelo interesse público, garantindo-se a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegurando-se a mais ampla competição no certame.**

**Caso não se acolha a recomendação acima acerca da anulação, quanto ao recurso em si, por conta e risco da administração e do respectivo gestor, entendo que é caso de provimento do recurso de modo a classificar o licitante, sendo possível a complementação da documentação em sede de diligência, devendo os técnicos analisarem o cronograma físico-financeiro apresentado com o recurso e verificarem se o citado documento atende o edital.**

Saliente-se, que a orientação promovida por este Órgão Consultivo é quanto ao controle de legalidade da Administração, não implicando, necessariamente, a deliberação, que é prerrogativa do gestor.

É o parecer, s.m.j.

À consideração da chefia da entidade consulente.

Iúna/ES, 20 de novembro de 2023.


**JENNIFER MARTINS BONFANTE**

**PROCURADORA-GERAL DO MUNICÍPIO**

# Certificado de Assinaturas Eletrônicas

Documento Ref: 1231d757a6a4e0b91af141a4f0d4dc32

Documento assinado por:

|  |  |
|--|--|
| <b>Jennifer Martins Bonfante</b>                                     |  |
| CPF: 12431576744   |  |
| Email Verificado:<br>procuradoria@iuna.es.gov.br                     |  |
| IP: 2804:a84:4092:de01:6499:fb87:a1de:c8f2 Data: 20/11/2023 10:08:37 |  |

Assinaturas Eletrônicas conferidas e confirmadas em: 20/11/2023 10:08:40