

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA HELEN GABRIELE APARECIDA DE AZEVEDO
FERNANDES, DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO DO MUNICÍPIO DE
BRAZÓPOLIS – MG.**

Processo Licitatório 129/2022

Número: 06/2022

**REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM
SERVIÇOS TÉCNICOS DE TOPOGRAFIA,
GEORREFERENCIAMENTO E CONSULTORIA
AMBIENTAL, CONFORME DESCRITO EM TERMO DE
REFERÊNCIA, EM SOLICITAÇÃO DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE GOVERNO.**

GEOJÁ MAPAS DIGITAIS E AEROLEVANTAMENTO LTDA – EPP., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n.º 04.307.683/0001-85, sediada à Avenida Nova Cantareira, n.º 2.213, Loja 02, Bairro Tucuruvi, CEP 02.331-003, São Paulo/SP, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, por seu representante que esta subscreve, devidamente constituído conforme atos constitutivos já objeto de credenciamento, interpor tempestivamente o presente

**RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA DECISÃO DE HABILITAÇÃO DE LICITANTE,
COM ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO**

em face do Ato desta digna Pregoeira e Equipe de Apoio que, após Sessão Pública de Recebimento de Envelopes e Julgamento de Propostas e Documentos de Habilitação no referido Pregão Presencial nº 063/2022, anotou aceitabilidade dos documentos da licitante FERREIRA & REZENDE ENGENHARIA LTDA - ME, pretensão recursal que lhe é movida com fulcro nos artigos 5º, XXXIV, “a”, LV, e 37, *caput*, XXI, ambos da Constituição Federal, 4º, XIII, da Lei Federal

n.º 10.520/02, 59 da Lei Federal n.º 13.303/2016, e 109, I, alínea *a*, § 2º, da Lei Federal n.º 8.666/1993, nos termos de fato e de direito doravante expostos¹.

I - DO EFEITO SUSPENSIVO E DO CABIMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

A Recorrente pleiteia, preliminarmente, pela concessão do efeito suspensivo ao presente Recurso Administrativo, ante a expressa designação legal estampada no art. 4º, XXI, da Lei Federal n.º 10.520/02, e 59 da Lei Federal n.º 13.303/2016 (ao condicionar o prosseguimento do certame às decisões sobre os recursos), bem como no § 2º, do artigo 109, da Lei Federal n.º 8.666/93, cumulado à alínea *a* do inciso I do mesmo dispositivo², aplicável subsidiariamente na espécie (art. 9º, Lei Federal n.º 10.520/02).

Haja vista a devida pretensão recursal manifestada em Sessão, prostrando-se o recurso administrativo *tempestivo*, requer-se o seu recebimento, aguardando-se eventuais contrarrazões pelos demais proponentes, promovendo-se o juízo de retratação por V. S.^a e, caso não reconsidere de vossa decisão administrativa, seja o expediente remetido à autoridade superior, sem prejuízo da regular concessão do efeito suspensivo.

II - DOS FATOS E DO MÉRITO – DO DESCUMPRIMENTO DO EDITAL E DA LEI PELA LICITANTE FERREIRA & REZENDE ENGENHARIA LTDA - ME – DA AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA IMPRESCINDÍVEL PARA OS SERVIÇOS LICITADOS – DA NÃO COMPROVAÇÃO DE REGULAR QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

¹ “A Constituição assegura a todos os licitantes e em todos os processos administrativos o direito ao recurso (art. 5º LV). Isso impede que se restrinja o direito de recurso a apenas algumas hipóteses típicas ou específicas. A fórmula ‘decisão (...) de que não caiba recurso hierárquico’, contida no art. 109, inc. II, deve ser interpretada em termos. Em princípio, todas as decisões administrativas comportam recurso, ressalvadas as hipóteses de (a) ter precluído o direito de o interessado interpor recurso por razões temporais (decorso do prazo), consumativas (exercício anterior do direito de recorrer) ou lógicas (conduta incompatível com a vontade de recorrer) ou b) a autoridade que emitiu a decisão ocupar a hierarquia mais elevada no âmbito do órgão administrativo.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Ed. Dialética, 2013, p. 1.055).

² **Lei 8.666/1993. 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;
- b). julgamento das propostas;

(...) § 2º. O recurso previsto nas alíneas “a” e “b” do inciso I deste artigo terá efeito suspensivo, podendo a autoridade competente, motivadamente e presentes razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos.

II.1. DA (DES)AUTORIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Ocorre que a sociedade empresária Recorrente é licitante no certame em epígrafe que objetiva a contratação de empresa especializada para serviços técnicos de topografia, georreferenciamento e consultoria ambiental, conforme descrito em termo de referência, em solicitação da secretaria municipal de governo, na modalidade do Pregão Presencial, promovido por esta respeitável Pregoeira e Equipe de Apoio.

Intuindo oferecer proposta de preços à adjudicação do objeto licitado, que compreende tipo de serviço absolutamente compatível ao seu objeto social e *expertise*, a Recorrente Geojá participou da Sessão Pública de Recebimento de Envelopes e Julgamento de Propostas e Documentos de Habilitação, promovida pela digna Pregoeira e Equipe de Apoio, consoante disposições do Edital Convocatório previamente publicado.

Acudiu à referida Sessão inaugural também a sociedade empresária Ferreira & Rezende Engenharia LTDA - ME, que veio a ser declarada habilitada por V. S.^a e equipe.

No entanto e aí a razão de interposição do presente Recurso Administrativo, a licitante Ferreira & Rezende não cumpriu o Edital Convocatório veiculado por este *r.* órgão, tampouco pressupostos normativos básicos para lograr proposta no certame.

Isto pois, em *primeiro*, o escopo licitado compreende serviço, em essência, de *Topografia e Georreferenciamento*, tendo se descrito, inclusive, a necessidade **Cobertura Aerofotogramétrica Sequência de fotos coloridas da superfície terrestre, obtidas através de câmeras de precisão, em geral, digitais, tiradas em uma aeronave própria para a função, havendo superposição longitudinal e lateral entre as fotografias.** (item 8. a.6 do Termo de Referência).

A Ferreira & Rezende **não é cadastrada e não detém autorização do Ministério da Defesa para promover voos ou as decorrentes atividades de aerofotogrametria**, o que lhe seria inescusavelmente exigido, a teor do disposto no art. 10 da Portaria Normativa n.º 101/GM-MD,

de 26 de Dezembro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos para a atividade de aerolevantamento no território nacional e dá outras providências:

Art. 10. As entidades a que se referem os incisos I e II do *caput* do art. 8º poderão ser autorizadas a executar aerolevantamentos **desde que estejam devidamente inscritas no Ministério da Defesa** em uma das seguintes categorias:

I - categoria A, para a Entidade Executante - EE das fases aeroespacial e decorrente do aerolevantamento;

II - categoria B, para a EE da fase aeroespacial; e

III - categoria C, para a EE da fase decorrente.

Parágrafo único. Serão divulgadas, por meio do sítio do Ministério da Defesa na internet, as relações das EE inscritas, de que trata o *caput*.

Trata-se de regulamentação expedida em atendimento aos artigos 4º e 6º do Decreto-Lei n.º 1.177/1971 - que *Dispõe sobre aerolevantamentos no território nacional, e dá outras providências*:

Art. 4º O Estado-Maior das Forças Armadas é o órgão oficial incumbido de controlar as atividades de aerolevantamentos no território nacional, na forma especificada no Regulamento do presente Decreto-lei.

Art. 6º As organizações a que se refere o parágrafo único do artigo 1º poderão ser autorizadas a executar aerolevantamentos **desde que estejam inscritas no Estado-Maior das Forças Armadas em uma das seguintes categorias**:

a) executantes de todas as fases do aerolevantamento;

b) executantes apenas de operações aéreas e/ou espaciais;

c) executantes da interpretação ou de tradução dos dados obtidos em operações aéreas e/ou espaciais por outras organizações.

Da leitura do Termo de Referência se revelam identificadas as fases atinentes à obtenção bastante de Cobertura Aerofotogramétrica (item 8.1 "a.6").), entre outras fases decorrentes de aerolevantamento.

Impossível (ao menos de forma lícita – e não podemos crer intuir este *r.* órgão a promoção de ilicitude, mormente em face da normatização vigente) que se execute referido serviço sem a

autorização do tipo “A” ou, no mínimo, do tipo “C”, junto ao Ministério da Defesa, inscrição que autoriza a realização de produtos decorrentes e possibilitaria a subcontratação de uma do tipo “A”, que, a licitante Ferreira & Rezende não detém.

Em anexo segue o rol das empresas que possuem as autorizações do tipo “A” e “C”, sem que esteja a licitante Ferreira & Rezende com qualquer uma delas, estando referido rol disponível para consulta no sítio eletrônico do Ministério da Defesa: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/aerolevanteamento/aerolevanteamento>> (acesso em: 30 julho. 2022).

Há de se registrar que o atendimento à lei é imperativo, independentemente de específica previsão editalícia, como é óbvio (v. art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro³).

Neste sentido, o excerto doutrinário é colaborativo:

Para serem apreciadas, as propostas necessitam ser sérias, firmes e concretas, como acentua Marcello Caetano. A estes caracteres Adilson Abreu Dallari acrescenta, com razão, um quarto requisito, a saber: ajustadas às condições do edital. Conviria aduzir, ainda: e à lei, pois o edital poderá omitir alguma condição legalmente exigida para a regularidade das propostas.

Proposta ajustadas às condições do edital e da lei, como intuitivamente se percebe, é a que se contém no interior das possibilidades de oferta neles permitidas. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2014, p. 610).

O Ministério da Defesa já emitiu até um compêndio, com análise de perguntas e respostas, visando a elucidar a regulamentação incidente (em anexo)⁴. De referido documento se depreende a indicação precisa do conceito de aerolevanteamento (p. 10, em resposta à pergunta n.º 03), referenciando o disposto no art. 3º do Decreto-Lei n.º 1.177/1971: “*Entende-se como aerolevanteamento, para os efeitos dêste Decreto-lei, o conjunto das operações aéreas e/ou espaciais de*

³ Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

medição, computação e registro de dados do terreno com o emprego de sensores e/ou equipamentos adequados, bem como a interpretação dos dados levantados ou sua tradução sob qualquer forma”.

De referido conceito se revela a pertinente observação de que o aerolevanteamento envolve tanto a operação aeroespacial (voo), quanto às denominadas fases decorrentes.

O escopo ora licitado pode compreender ambas as fases se o proponente vier a realizar o voo ou, no mínimo, a concepção de *fase decorrente*, caso venha a obter as imagens de satélite para a sua interpretação, mapeamento e relatorização.

Em havendo a fase aeroespacial, consolida aludido compêndio a necessidade da autorização do tipo “A”, expedida pelo Ministério da Defesa, quando das respostas que atribui às perguntas n. ^{os} 13 e 14, inclusive para “participar de licitações públicas”:

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/cartografia/divcar/2021/links-uteis/compendio-de-referencias-para-aerolevanteamento_v9_01-out-21.pdf> . Acesso em: 29 nov. 2021.

13- Pessoa jurídica pode explorar o serviço de aerolevanteamento com RPA (DRONE ou VANT), participando de licitações, etc., sem estar inscrita no MD?

De acordo com o inciso I, do [Art. 6º](#), do [Decreto N° 2.278, de 17 de Julho de 1997](#) e os [Art. 13](#), [Art. 15](#) e [Art. 16](#) da [Portaria GM-MD N° 3.703, de 06 de Setembro de 2021](#), a execução do serviço de aerolevanteamento, fase aeroespacial, é exclusiva de

Atualizado em 01/10/21

[Sumário](#)

Pág.14



MINISTÉRIO DA DEFESA
SEÇÃO DE GEOINFORMAÇÃO, METEOROLOGIA E AEROLEVANTEAMENTO



COMPÊNDIO SOBRE AEROLEVANTEAMENTO

empresas inscritas nas categorias A ou B, no MD, que é o órgão que autoriza a execução dessa atividade no território nacional.

Da mesma forma, a execução do produto decorrente de aerolevanteamento deve ser feita por, obrigatoriamente, empresa inscrita no MD, nas categorias A ou C.

Do exposto acima, conclui-se que, caso a empresa não esteja inscrita no MD para a realização de aerolevanteamentos (categorias A, B ou C), não poderá participar de licitações públicas e tampouco celebrar contrato com particulares para esse mesmo fim.



14- Há legislação específica do MD que regule o aerolevanteamento com aeronaves remotamente pilotadas (RPA), também popularmente conhecidas como DRONE ou VANT?

Não. A legislação atual do MD não faz restrição quanto ao tipo de plataforma aérea para a execução dessa atividade, ademais, de acordo com o [item 2.1.2 da ICA 100-40](#), aprovada pela PORTARIA DECEA No 112/DGCEA, de 22 de maio de 2020, aeronave é qualquer aparelho que possa sustentar-se na atmosfera, a partir de reações do ar que não sejam as reações do ar contra a superfície da terra, não importando se a aeronave é tripulada ou remotamente pilotada.

Obs.: qualquer aerolevanteamento executado em território nacional deve obrigatoriamente ser realizado por entidade cadastrada pelo Ministério da Defesa e com a sua devida autorização, em conformidade com o parágrafo único do [Art. 1º](#) do [Decreto-Lei N° 1.177, de 21 de Junho de 1971](#) e inciso I do [Art. 6º](#), do [Decreto N° 2.278, de 17 de Julho de 1997](#).

Ainda que se compreenda que o escopo licitado possa se relacionar apenas com a “fase decorrente” da aeroespacial (que é o mínimo para se executar o quanto exposto no Termo de Referência), a inscrição no Ministério da Defesa e a autorização do tipo “C” se revelam como condição inescusável para fazê-lo de forma lícita, à luz do quanto elucidado referido órgão quando responde às perguntas n.ºs 08, 09 e 10 em aludido compêndio, além da supracitada resposta à pergunta n.º 13:

8- Quais são as responsabilidades das entidades nacionais que manifestam o desejo de empreender aerolevamento no território nacional?

Aquelas que pretendam executar serviços da fase aeroespacial (categorias A e B) e, no que couber, aquelas que se dedicarão aos serviços da fase decorrente deverão:

- a) ser inscritas no Ministério da Defesa;
- b) somente realizar serviços da fase aeroespacial, quando autorizadas;
- c) observar regras e cuidados com o original de aerolevamento e produtos dele decorrentes, de acordo com o [Art. 43](#) da [Portaria GM-MD N° 3.703, de 06 de Setembro de 2021](#); e
- d) cumprir as obrigações previstas em Lei, Decretos e Instruções ([Art. 6°](#) do [Decreto N° 2.278, de 17 de Julho de 1997](#)).

9- O que são categorias de aerolevamento?

É uma classificação, estabelecida pelo [Art. 6°](#) do [Decreto-Lei N° 1.177, de 21 de Junho de 1971](#), com vistas a ordenar as entidades dentro do mesmo tipo de serviço que prestam à sociedade.

10- Quais são estas categorias?

- **Categoria A**, para entidades que realizam todas as fases do aerolevamento;
- **Categoria B**, para as entidades que realizam, apenas, a fase aeroespacial; e
- **Categoria C**, para as entidades que realizam a fase decorrente do aerolevamento, isto é, recebem os Originais de Aerolevamento (OA) provenientes do voo e geram o Produto Primário de Aerolevamento (PPA) e seus Produtos Decorrentes de Aerolevamento (PDA) ([Art. 6°](#) do [Decreto-Lei N° 1.177, de 21 de Junho de 1971](#)).

Nestas razões, face à ausência de comprovação, pela Recorrida Ferreira & Rezende, de mínima condição legal de execução técnica e decorrente atendimento às condições de sua proposta, pugna seja a mesma *inabilitada* o que denota ainda a falta de execução de serviços de cobertura aerofotogramétrica.

II.2. DA AUSÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

O instrumento convocatório requereu qualificação técnica-operacional (da pessoa jurídica) e técnica-profissional (do responsável técnico).

Quanto à pessoa jurídica, indicou como parcelas de grande relevância (item 8.5.1):

- (i) Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características com o objeto da licitação através da apresentação de no mínimo 01 (um) atestado de desempenho anterior, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprobatório da

capacidade técnica para atendimento ao objeto da presente licitação.

Quanto ao técnico-profissional, indicou o (item 8.5.3):

- (i) Capacitação técnico-profissional, dos funcionários, mediante apresentação de atestado(s) de capacidade técnica profissional, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, registrado na entidade profissional competente, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), também emitida pela referida entidade, comprovando a execução de serviços pertinentes e compatíveis com os itens licitados

No que remete o objeto licitatório temos que o LOTE 1 é composto por tres itens sendo o primeiro e o de maior valor (R\$ 479.150,00) e consequentemente de maior relevancia técnica:

- (i) Prestação de serviços de georreferenciamento incluindo mapeamento e ortofoto georreferenciada, atualização cadastral imobiliária e outros.

O item 8.1 a) GERREFERENCIAMENTO é composto por nove itens sendo os itens a.6 provenientes de Cobertura Aerofotogramétrica com necessidade de inscrição no Ministério da Defesa como Categoria do tipo "A" e os itens a.3, a.7 e a.8 de produtos decorrentes de Aerolevanteamento com necessidade de inscrição como Categoria do tipo "C" no mesmo Ministério.

Dos atestados da qualificação técnica-profissional, em que se reclamou experiência de Gerreferenciamento com vistas a execução de cobertura aerofotogramétrica e seus produtos decorrentes. Não há qualquer atestado, nem indiciário, que revele qualquer experiência em Aerolevanteamento, e claro e tão pouco poderia, a Ferreira & Resente não tem inscrição no Ministério da Defesa como Categoria "A" ou "C".

Cediço que referida atuação é revelante frente ao escopo licitado, não se confundindo com mero levantamento planimétrico, daí o específico realce promovido pelo Edital, neste aspecto.

Neste diapasão, registre-se que não há como considerar que qualquer obrigação editalícia é relativizável.

Isto pois é sabido que as licitações públicas se prestam a satisfazer a igualdade na oportunidade de condições de alçar à contratação pelo Poder Público, propiciando a seleção da proposta mais vantajosa à Administração e o desenvolvimento nacional sustentável (arts. 3º, *caput*, Lei Federal n.º 8.666/93, e 31, *caput*, Lei Federal n.º 13.303/2016), tendo como postulados a *isonomia* e a *vinculação das partes ao instrumento convocatório*. Tal se dá, inclusive, porque é a vinculatividade aos termos específicos objetivamente prefixados que asseguram a *igualdade* na condução do expediente competitivo, acautelando os sujeitos de julgamentos *subjetivos* e disparidades porventura desarmônicos aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade, que informam a Administração Pública (art. 37, *caput*, Constituição Federal):

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração a respeitar estritamente as regras que haja previamente estabelecido para disciplinar o certame, como, aliás, está consignado no art. 41 da Lei 8.666. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª edição revista e atualizada até a EC nº 76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 548).

(...) a vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. 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 (art. 41). (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 298).

Natureza vinculativa do ato convocatório

O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4.º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo seja quanto àquelas de procedimento sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação (...) Ao descumprir normas constantes do edital, a

Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 764 e 765).

A Administração Pública, ao realizar a licitação, deverá, além de buscar a proposta mais vantajosa, identificar aqueles interessados que estão aptos a executar de forma satisfatória o contrato administrativo celebrado entre as partes.

Conforme esclarece Carlos Ari Sundfeld, “a futura contratação não pode ser feita com qualquer sujeito, mas apenas com o qualificado, isto é, o regularmente estabelecido, idôneo, técnica e economicamente capaz de cumprir as obrigações avençadas.”

(...) Assim, a decisão que habilita ou não o proponente deverá ser vinculada estritamente aos critérios previamente estabelecidos no instrumento convocatório, com base na lei de regência. Inexiste, desta forma, discricionariedade ou ponderação por parte da Administração, sob pena de violação do princípio do julgamento objetivo, bem como da vinculação ao instrumento convocatório. Carlos Ari Sundfeld vai mais além, afirmando que a “**decisão sobre a qualificação é um sim ou não, inadmitindo gradações.**” (PINHO, Cristiano Vilela de; GOMES, Wilton Luis da Silva. *Licitações sob o ponto de vista dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Alameda Casa Editorial/Editora Didática Suplegraf, 2011, p. 189 e 190).

Estando a hermenêutica editalícia - como está - bem nítida, não há faculdade de a Administração *relativizar* o disposto no Edital e, com isto, afrontar a isonomia licitatória, que se consubstancia, como dito, em postulado da licitação pública⁵, à luz da melhor jurisprudência:

⁵ “Ao nosso ver, os princípios cardeais da licitação poderiam ser resumidos nos seguintes: a) competitividade, **b) isonomia**; c) publicidade; **d) respeito às condições prefixadas no edital**; e e) possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores. Afora o princípio da competitividade, que, embora não mencionado especificamente pela lei em tal qualidade, é da essência da licitação (tanto que a lei o encarece em alguns dispositivos, como no art. 3º, § 1º, I, e no art. 90), todos descendem do princípio da isonomia, pois são requisitos necessários para garantir-lhe a existência”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros, 2013, p. 549).

APELAÇÃO. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. Descumprimento de cláusula de edital. Inabilitação. Inteligência dos arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93. Exigência de atestado de capacidade técnica, compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação na realização de serviços de operação de transporte público coletivo de passageiros, por ônibus. Não preenchimento. Atividades de transporte escolar e transporte coletivo que são de natureza e complexidade distintas. **Observância dos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação do edital. Segurança denegada.** Sentença confirmada. Recurso desprovido. (TJ-SP – Apelação nº 1000014-13.2016.8.26.0355 – Rel(a). Des(a). Heloísa Martins Mimessi – v. u. – D.J. 13 mar. 2017).

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESSUPOSTOS DA IMPETRAÇÃO. Licitação. Ato administrativo impugnado. Inabilitação. Não apresentação de documentos para identificação da capacitação técnica. **Prevalência do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Relevância do edital. Depois da legislação pertinente à matéria, o edital assume fundamental papel para disciplinar as regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar.** Os participantes do certame também estão vinculados aos termos do edital. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. (TJSP, Apelação nº 0002813-55.2010.8.26.0032, 9ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. José Maria Câmara Junior, j. em 31.07.2013).

MANDADO DE SEGURANÇA - Licitação - Revisão do ato de inabilitação de licitante, fundado na não apresentação de documentos contendo a totalidade das informações exigidas no edital - Diligências, realizadas em observância ao disposto no art. 43, §3º, da Lei 8.666/93, que não podem redundar na juntada de documento novo, mas apenas no esclarecimento de informação já contida em documento tempestiva e adequadamente apresentado - Revisão do ato administrativo que fere os princípios da vinculação ao edital e da igualdade entre os concorrentes - Ato ilegal lesivo a direito líquido e certo da licitante habilitada, vencedora do certame - Ordem adequadamente concedida - Sentença mantida - Recurso voluntário e reexame necessário não providos. (TJSP, Apelação / Reexame Necessário nº 9001932-55.2010.8.26.0506, 8ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. MANOEL RIBEIRO, j. em 08.06.2016).

Ademais, da leitura do imediato precedente supra se revela a rica observação de que o regime editalício relacionado à habilitação deve igualmente ser observado a todos os licitantes – com incidência do princípio da igualdade (valor juridicizado pelo art. 5º da Constituição) ⁶ –, não havendo prevalência sequer do menor preço, mas da isonomia competitiva, inclusive com limites às faculdades de diligência por parte da equipe responsável pela licitação:

A licitante RTA apresentou atestado técnico, expedido por Progresso e Desenvolvimento de Guarulhos S/A (fls. 124/132), não contendo a “área de construção” em metros quadrados, conforme exigido no edital.

Ora, a exigência contida no edital não se revela indevida ou ilegal, buscando permitir a avaliação da capacidade do licitante de cumprir o contrato que pretende adjudicar. Assim, o seu atendimento era de rigor e **a providência determinada pela Comissão de Licitação, a partir da realização de diligência, sob a invocada aplicação do art. 43, §3º, da Lei 8666/93, acaba por violar os princípios da vinculação ao edital e da igualdade entre os licitantes.**

(...) Não se pode, a pretexto de invocar a finalidade de alcance da proposta mais vantajosa, desconsiderar a importância da fase de habilitação, que garante aos licitantes, de forma isonômica, a possibilidade de participação do certame.

A melhor proposta decorre de outra fase, já estando garantida a idoneidade e capacidade dos concorrentes habilitados.

Assim, o ato de revisão da decisão de inabilitação da RTA padece de ilegalidade, ferindo direito líquido e certo da vencedora do certame, que remanesceu habilitada. (...)

Outros Tribunais⁷ e o próprio Supremo Tribunal Federal decidem neste sentido:

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3ª ed. 21ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 23: “Com efeito, a igualdade é princípio que visa a duplo objetivo, a saber: de um lado propiciar garantia individual (...) contra perseguições e, de outro, tolher favoritismos.”

⁷ AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO. REQUISITO EDITALÍCIO. HABILITAÇÃO. 1. A liminar foi deferida ao fundamento de que a agravante, apesar de apresentar a melhor proposta e ter sido declarada vencedora no certame RDC eletrônico nº 03/2015, deixou de apresentar documentos exigidos para sua habilitação técnica. Com efeito, em que pese constar expressamente no item 13.6.3.6 do edital a necessidade de registro no RIOLUZ, a agravante não comprovou cumprir tal requisito. 2. **Portanto, a decisão agravada não se mostra teratológica ou ilegal, porquanto a vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação, previsto no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993, vedando que a Administração e os licitantes se afastem das normas estabelecidas no instrumento convocatório, sob pena de nulidade dos atos praticados.** 3. Recurso desprovido. (TRF-2 - AG: RJ 0001198-21.2016.4.02.0000, Relator: LUIZ PAULO DA SILVA ARAUJO FILHO, Data de Julgamento: 19/07/2016, 7ª TURMA ESPECIALIZADA).

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.** 3. A observância ao princípio constitucional da preponderância da proposta mais vantajosa para o Poder Público se dá mediante o cotejo das propostas válidas apresentadas pelos concorrentes, não havendo como incluir na avaliação a oferta eivada de nulidade.

(...) Por isso mesmo, torna-se irrelevante que a oferta da recorrente tenha sido mais vantajosa do que a estimada pela empresa finalmente classificada, uma vez que não respeitados os termos do edital, é de ver-se que da licitação não participou. (STF - RMS: 23640 DF, Relator Min. MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 16/10/2001, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-12-2003).

Não tendo a licitante Recorrida atendido à experiência relacionada às escorreitas parcelas de grande relevância técnica⁸ eleitas em Edital, a hipótese é de sua **inabilitação**, a teor do art. 43,

DISPOSIÇÕES DO EDITAL - PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - DESCLASSIFICAÇÃO - MEDIDA QUE SE IMPÕE - MANUTENÇÃO DO VALOR FIXADO A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO. "A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu" (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 26^ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 263). "**É perfeitamente lícita a desclassificação de empresa que não apresentou sua proposta de acordo com as disposições do edital que regulava o certame, em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório**". (AC n. - Rel. Des. Luiz César Medeiros). (TJ-SC - AC: 599838 SC 2007.059983-8, Relator: Cid Goulart, Data de Julgamento: 20/02/2009, Segunda Câmara de Direito Público).

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. NÃO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO EDITAL. EXCLUSÃO DA IMPETRANTE DO CERTAME. LEGALIDADE DO ATO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. (...) No momento da abertura dos envelopes, a parte impetrante não apresentou a certidão de regularidade fiscal hábil, tampouco demonstrou à Comissão de Licitação, naquele momento, que tinha sido regularizada a sua situação fiscal, como bem observado pela sentença. **Permitir a permanência da apelante na licitação com a apresentação da documentação em momento posterior ao fixado para todos os demais participantes implica tratamento diferenciado.** A autoridade coatora, ao verificar que a impetrante não cumpriu as condições estabelecidas pelo edital, agiu dentro dos princípios da legalidade e da vinculação do instrumento convocatório ao excluí-la da licitação. (TRF4, AC 5003724-78.2011.404.7117, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Sebastião Ogê Muniz, juntado aos autos em 01/06/2012).

⁸ "No entanto, qualquer exigência no tocante à experiência anterior, especialmente quando envolver quantitativos mínimos ou restrições similares, dependerá de determinação prévia e explícita por parte da Administração das parcelas de maior relevância e valor significativo. Assim está determinado no § 2º do art. 30. (...) A partir da seleção das parcelas

incisos I e II, da Lei Federal n.º 8.666/93, c.c. arts. 4º, XIII, da Lei Federal n.º 10.520/02, e 58, II, da Lei Federal n.º 13.303/2016, por descumprimento do regime habilitatório pertinente à aferição de **mínima/indispensável aptidão** à execução do escopo pretendido - não relativizável, tanto por sua relevância técnico-jurídica, quanto pela isonômica vinculação das partes e da Administração aos termos do Edital -, a teor da parte final do art. 37, XXI, da Constituição Federalº.

III - DOS PEDIDOS

Razões por quais a Recorrente requer que seja o presente recurso recebido em seu efeito suspensivo, para que, ao final, seja-lhe dado provimento, com a reforma da decisão de habilitação da licitante *Ferreira & Rezende Engenharia LTDA - ME*, pois que ela descumpre o Edital e a legislação incidente, passando, então, a **inabilitá-la**, prosseguindo-se o certame licitatório.

de maior relevância técnica e de valor significativo, torna-se cabível que a Administração explicita as exigências de experiência anterior que serão impostas. Significa que será inválido exigir experiência anterior sem identificar as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo? A resposta é positiva, tal como se evidencia do § 2º do art. 30. Assim se passa porque, se a Administração ignorar os aspectos de maior relevância técnica e de valor significativo, não disporá de condições lógicas para delinear os requisitos de experiência anterior.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. Cit.* p. 503-504).

“(…) a jurisprudência do TCU é pacífica e inequívoca no sentido de que a comprovação da capacidade técnico operacional das licitantes deve se restringir às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado”. (TCU, Acórdão n.º 2.253/2011, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

º “Na acepção da fase procedimental, a **habilitação consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacitação de sujeito para contratar com a Administração Pública**. Na acepção de ato administrativo decisório, indica o ato pelo qual a Administração finaliza essa fase procedimental, decidindo sobre a presença das condições do direito de licitar”. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. Cit.* p. 453).

“A habilitação, por vezes denominada qualificação, é a fase do procedimento em que se analisa a aptidão dos licitantes. Entende-se por aptidão a qualificação indispensável para que sua proposta possa ser objeto de consideração.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros, 2013, p. 598).

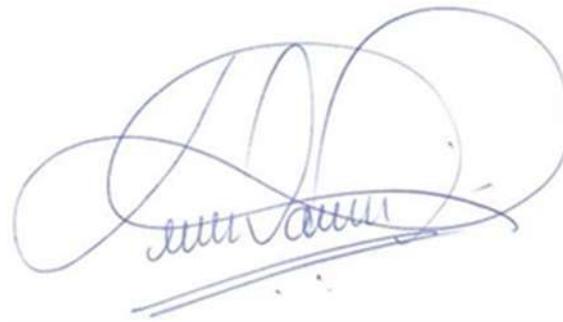
“(…) habilitação ou qualificação é o ato pelo qual o órgão competente (geralmente o julgador da licitação, mas pode ser também a Comissão de Julgamento do registro cadastral, quando existente na repartição interessada), examinada a documentação, manifesta-se sobre os requisitos pessoais dos licitantes, habilitando-os ou inabilitando-os. **Habilitado ou qualificado é o proponente que demonstrou possuir os requisitos mínimos de capacidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade econômico-financeira, regularidade fiscal e regularidade trabalhista, pedidos no edital; inabilitado ou desqualificado é o que, ao contrário, não logrou fazê-lo**”. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Malheiros, 2013, p. 323).

“Os documentos exigíveis para a habilitação estão indicados no artigo 27 da Lei nº 8.666/93 e somente podem referir-se à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal. (...) Examinados os documentos, serão considerados habilitados os licitantes que tiverem atendido às exigências do edital, não sendo permitido, após o ato público de abertura dos envelopes, a apresentação ou substituição de documentos. **Os licitantes que não estiverem com a documentação em ordem são considerados inabilitados para participar da licitação**”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 425 e 426).

Na hipótese de desprovimento do presente Recurso Administrativo, solicita **imediate disponibilidade da íntegra dos autos físicos do processo licitatório para vistas e cópias por preposto autorizado pela Recorrente**, para as medidas de direito.

Pugna, ao fim, que a decisão administrativa sobre o presente Recurso seja enviada via e-mail, aos endereços eletrônicos heber@geoja.com.br e eduardo@geoja.com.br.

São Paulo (SP), 15 de agosto de 2022.



GEOJÁ MAPAS DIGITAIS E AEROLEVANTAMENTOLTDA.

CNPJ n.º 04.307.683/0001-85

Heber Jefferson Sultanum