



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
Presidência

PARECER N° 39/2023/ITERJ/ASSJUR
PROCESSO N° SEI-330020/000505/2023
INTERESSADO: ITERJ, EMPRESA ELITEGEO CARTOGRAFIA TOPOGRAFIA E GEODESIA
LTDA E OS DEMAIS LICITANTES
ASSUNTO: ANÁLISE DE RECURSO

LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO GLOBAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO, CADASTRAMENTO SOCIOECONÔMICO, PESQUISA FUNDIÁRIA E CONSULTORIA PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM COMUNIDADES ASSISTIDAS POR ESTA AUTARQUIA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS DISPOSIÇÕES DO DECRETO N° 47.680/2021. DECRETO N° 42.092/2009. ENUNCIADO 27 DA PGE. ART.15, II DA LEI 8.666. LEI FEDERAL N° 10.520/2002. DECRETOS N° 31.863/2002, N° 31.864/2002 E N° 40.497/2007. RESOLUÇÃO SEPLAG N° 429/2011. RECURSO CONTRA DECISÃO DE INABILITAÇÃO. TEMPESTIVIDADE DA INTERPOSIÇÃO. MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DAS DIRETORIAS TÉCNICAS. IMPROCEDÊNCIA DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA RECORRENTE. PARECER JURÍDICO PELA MANUTENÇÃO DA INABILITAÇÃO. NOS TERMOS QUE SEGUEM

Sr. Presidente,

Cuida-se de recurso administrativo formalizado pela empresa ELITEGEO CARTOGRAFIA TOPOGRAFIA GEODESIA LTDA no bojo do Pregão Eletrônico de n. 001/2023, cujo objeto é a contratação de serviços de levantamento topográfico planialtimétrico e cadastral georreferenciado urbano, cadastramento socioeconômico, pesquisa fundiária e consultoria para fins de regularização fundiária em comunidades assistidas por esta Autarquia, com fundamento nas especificações técnicas constantes do processo administrativo específico 330020/000101/2023, ora relacionado e apenso ao presente.

1. RELATÓRIO

Impende ressaltar que, a recorrente fora inabilitada pela Comissão de Licitação após análise da documentação juntada na fase habilitatória, sob a ausência de cumprimento dos itens descritos a seguir:

" verifica-se o não atendimento do item 14.5.1.1 do Edital de Licitação e do item 11 do Termo de Referência”

Dessa forma, destaca-se que a empresa recorrente não cumpriu os requisitos constantes nos itens supra mencionados, concernentes a realização do quantitativo mínimo exigido e ainda, que não há nos documentos acostados, qualquer menção à aplicação de cadastro socioeconômico vinculado ao levantamento físico nas áreas apresentadas. Destaca-se, ainda, que a recorrente não comprovou que fora realizado o cadastramento socioeconômico com a mobilização social necessária para a Regularização Fundiária em núcleos consolidados informais de baixa renda, bem como, o serviço de consultoria em pesquisa fundiária, conforme exarado no despacho da Diretoria técnica (49968864).

Vieram então os autos a esta Assessoria Jurídica para exame e manifestação, na forma preconizada pelo art. 4º, inc. III, do Decreto nº 40.500/2007 (com redação dada pelo Decreto nº 46.552/2019), que assim dispõe:

Art. 4º - Compete aos órgãos locais e setoriais do Sistema Jurídico do Estado:

(...)

III - **emitir pronunciamento em processos** e assuntos **que envolvam matéria jurídica da** Secretaria de Estado ou **entidade da Administração Indireta, cujo exame tenha sido solicitado** pelo Secretário de Estado, Subsecretário de Estado ou **autoridade competente no âmbito da entidade** da Administração Indireta; (grifamos)

É o relatório. Examinamos como segue.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminar

Preliminarmente, cumpre esclarecer que **este parecer, de cunho eminentemente enunciativo**, por razões de competência deste Órgão Setorial do Sistema Jurídico do Estado (Decreto nº 40.500/2007, art. 1º, inc. III, c/c art. 4º), **restringir-se-á ao exame e manifestação acerca da plausibilidade jurídica das razões do pleito apresentado e, conseqüentemente, da eventual viabilidade do seu acolhimento**, estritamente sob o aspecto jurídico e com fulcro em tudo o quanto consta do presente processo administrativo e com base, ainda, na presunção de veracidade, legitimidade e legalidade de que gozam os atos administrativos e pelos quais respondem seus respectivos emissores.

2.2. Inaplicabilidade da nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos. Art. 191 da Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto nº 47.680/2021

É sabido que foi publicada pela União a Lei Federal nº 14.133/2021, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, revogando assim os dispositivos das Leis Federais nº 8.666/93 e nº 10.520/2002.

No entanto, pode-se depreender da análise de seus dispositivos constantes em seu Capítulo III (Disposições Transitórias e Finais), conforme abaixo reproduzido, que as contratações da Administração Pública podem continuar a ser regidas pelas normas da lei anterior por um período de transição de dois anos, até 1º de abril de 2023:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, **a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso**, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo, **se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.**

(...)

Art. 193. Revogam-se:

(...)

II - **a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.**(grifamos)

No que toca ao Poder Executivo estadual, a opção foi exercida por meio do Decreto nº 47.680/2021[2], que determinou, em seu artigo 2º, a continuidade da aplicação da legislação pretérita até que sobrevenha a regulamentação local da Lei Federal nº 14.133/2021, *verbis*:

Art. 2º - Os órgãos e **entidades integrantes da administração pública** estadual direta, **autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro**, inclusive os fundos especiais, **observarão a disciplina constante da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, da Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, e suas regulamentações, na realização de procedimentos licitatórios e efetivação de contratos administrativos** pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações **até a edição de norma estadual que discipline a implantação** gradual das disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

§ 1º - O Órgão Central do Sistema Logístico do Estado, publicará, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste Decreto, Resolução estabelecendo Plano de Trabalho com o cronograma de regulamentação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estratégia de educação continuada para a formação dos servidores quanto ao conteúdo da Lei e suas futuras regulamentações, bem como normas complementares às disposições do Comitê Executivo de Governança em Contratações Públicas e do Comitê Técnico de Governança em Contratações Públicas, instituídos nos artigos 3º e 6º deste Decreto.

§ 2º - **Tão logo estejam devidamente publicados os normativos considerados essenciais para a operacionalização da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a SEPLAG editará Resolução informando sobre o início da sua aplicação efetiva** pelas unidades.(grifamos)

Nesse sentido, o presente opinamento seguirá a regulação estabelecida nas Leis Federais nº 8.666/93 (antiga Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos) e nº 10.520/2002 (antiga Lei do Pregão), a qual ainda possuem força ultrativa com fundamento no art. 191 do novo diploma, bem como a disposição expressa do Decreto acima citado.

2.3. Questões preliminares

De plano, verificamos a tempestividade da peça recursal interposta, tendo em vista o encerramento da sessão pela douta Comissão de Pregão Eletrônico em 02.05.2023 (51191435), tendo sido interposto o recurso dentro dos prazos estipulados pelo art. 22, §§ 1º a 4º, da Resolução SEPLAG no 429/2011[3], em compatibilidade com a disciplina do art. 4º, inc. XVIII, da Lei Federal no 10.520/2002, bem como do art. 10, inc. XXI, do Decreto no 31.864/2002.

Tendo em vista as disposições normativas acima elencadas, percebe-se que a petionária atendeu ao prazo legal para interposição de recurso do ato que a inabilitou. No entanto, vale salientar que analisando as razões recursais, devemos atentar para a flagrante inépcia da petição apresentada, que não atende minimamente ao princípio da dialeticidade, requisito formal que também se faz presente no âmbito do processo administrativo.

2.4. Do Mérito

Ultrapassada a análise processual para conhecimento do recurso, e passando então ao exame de mérito do recurso interposto, devemos pontuar os seguintes tópicos, a fim de enfrentar de forma objetiva as razões de direito e de fato apresentadas:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que este parecer, de cunho eminentemente enunciativo, por razões de competência deste Órgão Setorial do Sistema Jurídico do Estado (Decreto no 40.500/2007, art. 1o, inc. III, c/c art. 4o), restringir-se-á ao exame e manifestação acerca da plausibilidade jurídica das razões do pleito apresentado e, conseqüentemente, da eventual viabilidade do seu acolhimento, estritamente sob o aspecto jurídico e com fulcro em tudo o quanto consta do presente processo administrativo e com base, ainda, na presunção de veracidade, legitimidade e legalidade de que gozam os atos administrativos e pelos quais respondem seus respectivos emissores.

Inobstante a dificuldade de compreensão do recurso ora em análise, pela ausência de correlação entre os fatos e fundamentos, iremos apresentar o parecer jurídico de acordo com o que foi possível extrair de entendimento.

A recorrente de forma genérica e confusa sustentou que cumpriu os requisitos de qualificação técnica, transcrevendo *ipsis litteris* as exigências do item 11 do edital e afirmando que as teria atendido. Em outro ponto, a recorrente alega que as exigências do edital deveriam cumprir o princípio da razoabilidade.

Por fim, sustenta que caso tenha alguma pendência de documentação da empresa, o pregoeiro deveria promover diligências a fim de supri-las, com base no artigo 43, §3º, da Lei 8.666/93.

É o breve relatório.

Em suma, a Diretoria de regularização fundiária, após análise das documentações de qualificação técnica apresentadas pela recorrente, atestou que a mesma não alcançou o quantitativo mínimo estabelecido no edital, e ainda, que não havia nos documentos acostados, qualquer menção à aplicação de cadastro socioeconômico vinculado ao levantamento físico nas áreas apresentadas, exigência prévia estabelecida no edital.

Em síntese, a inabilitação da empresa decorreu de análise técnica, devidamente fundamentada, que demonstrou de forma categórica o não cumprimento dos requisitos exigidos no edital licitatório. Ora, não havia outra decisão a ser tomada.

Nesse passo, como facilmente podemos observar, a empresa não apresentou qualquer fundamento técnico ou jurídico que justifique a reconsideração da decisão que a inabilitou.

A alegação de descumprimento do princípio da razoabilidade não deve sequer ser objeto de análise, haja vista que o momento oportuno para tal discussão seria no bojo do recurso de impugnação ao edital, antes da sessão, que resta absolutamente precluso.

No que tange a promoção de diligência para suprir documentos faltantes, nos termos do artigo 43, §3º, da lei 8.666/93, devemos esclarecer que não se pode admitir a juntada posterior e intempestiva de documentação indispensável à aferição da capacidade técnica do licitante, sob pena de ferir a isonomia entre as partes e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O artigo supracitado, invocado pela recorrente como fundamento jurídico para garantia de seu direito, não deve ser aplicado no presente caso, haja vista que o dispositivo é claro no sentido de permitir a diligência somente em casos excepcionais de esclarecimentos ou complementação a instrução do processo, vedando, taxativamente, a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

§3º. É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

A aplicação inadequada dessa importante ferramenta processual prevista na Lei Geral de Licitações pode acarretar violação aos princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório, a partir de um tratamento diferenciado a uma licitante em detrimento das demais concorrentes.

Deve-se observar que, nos termos do próprio artigo suscitado pelo recorrente, não é possível a inclusão de documentação que deveria ter sido originariamente apresentada, pois isso configuraria um tratamento anti-isonômico entre os participantes, uma espécie de benefício para aquele que descumpriu uma regra do edital, conforme aconteceu no caso em análise.

Devemos destacar que não se trata de mera complementação ou esclarecimento, mas sim de apresentação de documentação específica, que deveria compor o acervo documental da empresa no momento da fase de habilitação da disputa, como foi exigido aos demais participantes.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser rigidamente cumprido, para evitar que seja conferida a Comissão de Licitação ou demais autoridades qualquer poder de natureza discricionária, que certamente afetaria a isonomia entre os concorrentes.

Qual seria o parâmetro para autorizar a juntada intempestiva de documento para a empresa A e não para empresa B!? Qual o critério seria utilizado?

É por este fato que os concorrentes possuem obrigações determinadas de forma pré-estabelecidas no edital, não havendo espaços para avaliações subjetivas das autoridades licitantes.

A estrita obediência a tais parâmetros é revelada pelo referido princípio da vinculação ao edital. Mencionada diretriz de vinculação tem eficácia dúplice, tanto aos administrados, quanto a própria administração pública aos termos do edital, que, com efeito, faz lei no âmbito do certame, fixando previamente, em nome da segurança e igualdade, as normas a serem cumpridas.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias. Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, velando pelo princípio da isonomia.

Deve-se interpretar os preceitos do ato convocatório em conformidade com as leis e a Constituição. Afinal, é ato concretizador e de hierarquia inferior a essas. Antes de observar o Edital e condicionar-se a ele, os licitantes devem verificar a sua legalidade, legitimidade e constitucionalidade. Alocamos o Edital como derradeiro instrumento normativo da licitação, pois regramenta as condições específicas de um dado certame, afunilando a Constituição, as leis, e atos normativos outros infralegais.

Qualquer quebra do nexo de relação entre o Edital e suas exigências, o objeto da licitação e a execução dos serviços ou aquisição de bens, ensejará a desvinculação ao ato convocatório, em clara afronta ao princípio da legalidade.

Não se pode admitir que esta autarquia aceite a juntada de documentação básica fora do prazo legal, sob pena de conferir a mesma o poder discricionário de ditar a regra do jogo, em momento posterior, conforme o seu entendimento subjetivo.

A regra do artigo 43 da lei de licitações deve ser tratada de forma excepcional, para suprir questões pontuais, e não para ser flexibilizada ao ponto de possibilitar a inclusão de documentação substancial, que não foi anexada no momento adequado, em evidente desconformidade com o ordenamento jurídico.

Desta forma, nos quesitos em tela, as inhabilitações foram medidas de direito e não devem ser reparadas, ressaltando que a recorrente não trouxe qualquer justificativa plausível que afronte a avaliação de ordem técnica, que foi corroborada em despacho da Diretoria de Regularização Fundiária.

Devemos frisar que o serviço ora licitado é de natureza demasiadamente complexa, que envolve elevada expertise técnica, e que depende de prestadora de serviço capacitada, que realmente contenha a experiência e os profissionais adequados para sua execução.

Não se pode deixar de destacar que o percentual de 10% adotado pela licitante, no que tange a atestação técnica foi completamente razoável, garantindo a ampliação dos princípios da competitividade e economicidade.

Em contrapartida, a aferição de capacidade técnica deve ser ainda mais criteriosa e rígida, para evitar que empresas que não possuam a capacidade necessária assumam tal execução e causem prejuízos irreparáveis ao erário, como vemos diariamente acontecer no âmbito de diversas administrações públicas.

Desta forma, a inabilitação por ausência de cumprimento aos requisitos de qualificação técnica é medida justa, proporcional, legal e segue estritamente os termos do instrumento convocatório, bem como os ditames do artigo 30, inciso II, da Lei 8.666/93.

Veja, se a empresa não comprova sequer a experiência com 10% do que está sendo licitado, como demonstrará expertise e conhecimento para cumprir os 100% que serão exigidos?

Desta forma, não há qualquer razão técnica ou jurídica para reconsideração da decisão de inabilitação.

Por fim, temos que mencionar, a título de formalidade, que houve a declaração de inexequibilidade da proposta pela Comissão de Licitação, baseando-se nas pesquisas de mercado realizadas no curso do processo e na própria recusa da empresa detentora do antigo contrato em renová-lo por valor ainda superior a proposta da Elitegeo, em razão de sua inviabilidade financeira.

Outrossim, mesmo cientificados do fato, o qual menciona em sua peça recursal, a empresa recorrente não apresentou documentação financeira hábil a demonstrar a exequibilidade da proposta, que poderia ser feito através de planilha de custos, que atestasse a coerência do preço ofertado com o mercado, ou por qualquer outro meio idôneo.

Ressalta-se que, neste contexto, ainda que as inabilitações de ordem técnica fossem acatadas, perduraria o efeito da declaração de inexequibilidade, atestada pela Comissão de Licitação, não contestada adequadamente pela recorrente, embora, cientificada para tanto. Nesta toada, resta precluso também a apresentação de manifestação acerca da exequibilidade da proposta, sendo condição de desclassificação da proposta.

Destarte, por todo o exposto, não foi apresentado pela recorrente qualquer justificativa plausível que ampare a modificação do entendimento pela sua inabilitação, razão pela qual opina esta Assessoria Jurídica pelo recebimento do recurso, em seu caráter formal, e pela manutenção da inabilitação da empresa ELITEGEO CARTOGRAFIA TOPOGRAFIA GEODESIA LTDA, pelos fundamentos ora expostos

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pautados na documentação presente neste feito, bem como nos argumentos acima expendidos, opinamos pelo recebimento da peça recursal, em seu caráter formal, e no mérito, pelo indeferimento do recurso administrativo em tela, posto que não foi apresentado pela recorrente, ELITEGEO CARTOGRAFIA TOPOGRAFIA E GEODESIA LTDA., **qualquer justificativa plausível que ampare a modificação do entendimento pela sua inabilitação, sugerindo** seja o presente administrativo remetido à elevada apreciação da i. Chefia Institucional para análise e julgamento, seguido de restituição do feito a i. Diretoria de Administração e Finanças para cientificação dos licitantes e prosseguimento do certame.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

KAMILA FURTADO

Assessora-Chefe da Assessoria Jurídica - ITERJ

ID Funcional nº 5119329-9



Documento assinado eletronicamente por **Kamila de Castro Furtado, Assessora Jurídica-Chefe**, em 10/05/2023, às 13:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **51742911** e o código CRC **62F4B465**.