

---

**A AGENTE DE CONTRATAÇÃO REPONSÁVEL PELA CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA 07/2024  
DO MUNICÍPIO DE IBATIBA/ES**

**Processo Administrativo:** 029/2024  
**ID CIDADES:** 2024.029E0700001.01.0008  
**COMPRAS GOV 90008/2024**

**CONSTRUSUL CONSTRUTORA LTDA EPP**, inscrita no CNPJ sob o nº 31.281.652/0001-75, com sede na Avenida Doutor Ubaldo Caetano Gonçalves, nº 558, Bairro Alto Independência, Cachoeiro de Itapemirim-ES, CEP 29.307-377, com endereço eletrônico [construsulconstrutora1@gmail.com](mailto:construsulconstrutora1@gmail.com), e telefone de contato (28) 3518-3727, neste ato representada por **WERLANDERSON MELLO VASCONCELOS**, brasileiro, casado, empresário, portador do CPF nº 092.315.197-43, residente e domiciliado na Rua Clara Malfacini Mucelini, nº 165, Bairro Jardim Itapemirim, Cachoeiro de Itapemirim-ES, CEP 29.315-711, vem, respeitosamente, à presença de V. Senhoria, com fulcro do Art. 165, I, da Lei Federal nº 14.133/2021, interpor

**RECURSO ADMINISTRATIVO**

em face da decisão que declarou vencedora a licitante **JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA**, conforme resultado publicado na plataforma eletrônica no dia 29/10/2024.

**1. TEMPESTIVIDADE**

O Instrumento Convocatório afirma que, ao manifestar imediatamente a intenção de interpor recurso administrativo, suas razões devem ser apresentadas por meio do sistema provedor, no prazo de 03 (três) dias úteis, contados a partir da data da intimação pessoal da licitante, conforme dispõe o artigo 165, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

No presente caso, o julgamento foi publicado em 29/10/2024 (terça-feira), iniciando-se o prazo recursal no primeiro dia útil subsequente 30/10/2024 (quarta-feira),

conforme diz o art. 183 da Nova Lei de Licitações. Portanto, o prazo final para interposição do recurso administrativo será em 01/11/2024 (sexta-feira).

Considerando que o protocolo no sistema provedor ocorrerá até essa data, temos que o presente recurso está tempestivo.

## **2. DOS FATOS**

Foi disponibilizado no sítio eletrônico do Município de Ibatiba/ES o Edital de Concorrência Eletrônica nº 07/2024, cujo objeto é a Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia com fornecimento de mão de obra, material e maquinário para execução da obra de CONSTRUÇÃO DA QUADRA POLIESPORTIVA COBERTA, no Estádio Heitor Batista Miranda, para atender a comunidade e escolas no Município de Ibatiba-ES.

No dia 14 de agosto de 2024, a Agente de Contratação do Município Ibatiba/ES realizou a sessão pública, momento em que iniciou a etapa de lances, com a participação das empresas interessadas, tendo a classificação ficado dessa forma:

1. TESLA ENGENHARIA, REFORMAS E CONSTRUÇÕES LTDA -R\$ 1.680.000,000 - DESCLASSIFICADO
2. LIL CONTRUÇÕES LTDA -R\$ 1.709.000,0000 - DESCLASSIFICADO
3. JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA - R\$ 1.817.982,5600 (CONVOCADO)
4. VALORIZA CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA R\$ 1.818.900,0000
5. TOPLIMP SERVICOS LTDA R\$ 1.819.900,0000
6. SUENGE ENGENHARIA LTDA R\$ 1.878.893,0000
7. BASTOS EDIFICACOES LTDA R\$ 1.977.783,0300
8. CONSTRUSUL CONSTRUTORA LTDA EPP R\$ 1.977.783,0300

Conforme ordem de classificação, após a desclassificação das licitantes TESLA ENGENHARIA, REFORMAS E CONSTRUÇÕES LTDA e LIL CONTRUÇÕES LTDA a empresa JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA foi convocada a apresentar os documentos de habilitação e proposta reajustada.

Em minuciosa análise aos documentos apresentados pela **JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA**, a Recorrente identificou irregularidade, no documento de habilitação que, em síntese, foi: **Não apresentou um acervo técnico-operacional desacompanhado da respectiva Certidão de Acervo Operacional (CAO), conforme exigido pelo instrumento convocatório e pela legislação vigente, o que, a princípio, retira a validade jurídica necessária para comprovar a capacidade técnica da empresa.**

Em análise às considerações supracitadas, a Agente de Contratação, bem como sua equipe de apoio, permitiu a respectiva falha da empresa e a declarou como VENCEDORA.

Salienta-se que, como o único meio de comunicação (CHAT) que a empresa possui para se manifestar dentro da plataforma eletrônica estava bloqueado, essa licitante teve que assistir todo o procedimento sem poder se manifestar. Embora haja momento oportuno para discorrer sobre suas razões recursais, o direito de se manifestar, tirar dúvidas e interagir no processo não pode ser retirado das licitantes.

**Ao desconsiderar o erro acima, a Agente de Contratação e equipe técnica não só feriu os princípios basilares deste certame, como também a legalidade que o rege, bem como o interesse público que o motiva.**

O fundamento de razoabilidade não pode ser utilizado para aceitar uma empresa que não apresentou o documento com exigência legal e pactuado no instrumento convocatório.

O parâmetro para habilitação se tornou obscuro, ao passo que não se respeitou a vinculação ao instrumento convocatório, a legalidade e segurança jurídica ao declarar como vencedora uma empresa que descumpriu o edital.

**Dito isto, no uso dos direitos conferidos na lei e no edital, a Recorrente vem apresentar seus argumentos visando à inabilitação e desclassificação da licitante WH CONSTRUTORA LTDA**

### **3. DA IRREGULARIDADE NA HABILITAÇÃO - INABILITAÇÃO**

---

**3.1. DA DESOBEDIÊNCIA AO EDITAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

Para iniciar o presente recurso, é importante deixar consignado que o edital faz lei entre as partes, de modo que qualquer violação às suas cláusulas não só viola o princípio da vinculação ao edital, como também da própria legalidade, sendo este um postulado que sempre, desde a antiga sistemática, regiu as licitações: *“Trata-se da aplicação específica do princípio da legalidade, razão pela qual a não observância das regras fixadas no instrumento convocatório acarretará a nulidade do certame.”*<sup>1</sup>

**Qualquer violação diretamente à lei ou a quaisquer das cláusulas do edital não pode ser ignorado pela Administração Pública, sob pena de ser conivente com a ilegalidade do certame.**

O arcabouço legislativo dos processos licitatórios deve ser estritamente observado não só pelos licitantes, como também da Administração Pública, inclusive como máxima aos Princípios do Procedimento Formal, Devido Processo Legal e da Legalidade.

Não se tratando de excesso de formalismo, deve a Administração buscar sempre o rigor do que estipula as normas editalícias, sob pena de incorrer em ilegalidade de seus atos:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DANO AO ERÁRIO. PARECER TÉCNICO DO TCDFT. RESSARCIMENTO. ALEGAÇÃO DE FALTA DE TÉCNICA E REGIONALISMO COMO CAUSA DE DESCUMPRIMENTO DA LEI 8.666/93. IRRELEVANTE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 1. Os procedimentos licitatórios devem se dar de acordo com a Lei n. 8.666/93, e não conforme a realidade das Administrações Regionais?. 2. **A observância às normas da lei de licitação e demais normas distritais sobre o tema é a regra e não a exceção e, ainda que o desrespeito à lei porventura fosse a regra, o que se cogita apenas a título didático, tal situação não poderia dar ensejo ao descumprimento do preceito normativo, haja vista que a inobservância reiterada de uma lei não é causa de sua invalidação, mormente quando se trata de direito público.** 3. Conforme o princípio da legalidade, na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. 4.

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. 6 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017, p. 32

Recurso desprovido. (TJ-DF 00363301420168070018 DF 0036330-14.2016.8.07.0018, Relator: JOSAPHA FRANCISCO DOS SANTOS, Data de Julgamento: 27/02/2019, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 15/03/2019 . Pág.: Sem Página Cadastrada.) (g.n.)

Dentre os princípios do artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, destaca-se o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que nada mais é que a lei interna da licitação que deve ser respeitada por todos os seus participantes.

O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório pede o atendimento não só das cláusulas contidas no edital, mas também dos seus anexos, isso inclusa a minuta do contrato, tanto que o próprio edital determina seu cumprimento, sob pena de desclassificação:

4.5. Não poderão participar desta licitação os interessados:

(...)

4.5.2. Que não atendam às condições deste Edital e seu(s) anexo(s);

(...)

4.6. Como condição para participação na concorrência, a licitante assinalará “sim” ou “não” em campo próprio do sistema eletrônico, relativo às seguintes declarações:

(...)

4.6.2. Que está ciente e concorda com as condições contidas no Edital e seus anexos;

Tratando-se de lei interna entre as partes, qualquer violação ao edital ou seus anexos configura, automaticamente, a violação ao princípio da legalidade e deve, automaticamente, desclassificar e inabilitar a empresa que o tenha inobservado.

### **3.2. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NAS LICITAÇÕES – NECESSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEGUIR STRICTO SENSU LEGIS O EDITAL E A NOVA LEI DE LICITAÇÕES**

A doutrina constrói muito bem esse princípio ao dizer que a Administração Pública somente pode agir em conformidade com a lei:

*É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da Administração Pública é que decorre da lei. Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite.<sup>2</sup>*

A importância desse princípio para a Administração é muito mais importante e séria do que se pensa, pois ela traduz o verdadeiro Estado de Direito, ao passo que a lei é a verdadeira manifestação de interesse público:

O princípio da legalidade é postulado basilar dos Estados de direito. A rigor, é dele que decorre a própria qualificação de um Estado como “de direito”: todos, sem exceção, estão sujeitos ao “império da lei”; ninguém – nem os particulares, nem os agentes públicos – pode agir de modo a contrariar o ordenamento jurídico. (...)

Deveras, para os particulares, a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a administração pública não tem vontade autônoma. Ora, a atividade administrativa consiste em mera gestão de coisa alheia, uma vez que, em última análise, a titularidade da coisa pública é do povo, e não dos órgãos, entidades e agentes administrativos.

A “vontade do povo” (também dita “vontade geral”) não é a vontade subjetiva do administrador público – esta, por óbvio, não pode determinar os rumos da gestão dos bens e interesses públicos. O povo, único com poder de dispor da coisa pública, tem a sua vontade manifestada mediante a edição das leis, competência constitucionalmente conferida a seus legítimos representantes democraticamente eleitos.

A administração pública está sujeita, sempre, ao princípio da indisponibilidade do interesse público. E não é ela – mas apenas a lei e a própria Constituição – quem determinar quais atuações são condizentes, ou não, com o interesse público.<sup>3</sup>

Essa imperiosidade ao atendimento do princípio da legalidade não dá nenhuma margem de escolha à Administração: ou ela cumpre ou não cumpre a lei e, neste caso, é responsabilizada:

Conforme a lição do Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade consagra a ideia de que a administração pública só pode ser exercida conforme a lei, sendo a atividade administrativa, por conseguinte, sublegal ou infralegal – deve restringir-se à expedição de atos que assegurem a execução da

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. DIREITO ADMINISTRATIVO. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 65.

<sup>3</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 24 ed. Rio de Janeiro: Método, Gen, Vicente & Marcelo, 2016, p. 214-215.

lei. Como a lei contém comandos gerais e abstratos que representam a vontade do povo, manifestada pelo Poder que possui representatividade para tanto – o Legislativo -, o princípio da legalidade possui o escopo de garantir que a atuação do Poder Executivo nada mais seja senão a concretização daquela vontade.

Em suma, a administração pública, mais do que estar proibida de atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei (a atividade administrativa não pode ser contra legem e nem praeter legem, mas apenas secundum legem). Os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos e podem ser anulados pela própria administração que os haja editado (autotutela administrativa) ou pelo Poder Judiciário, desde que provocado.

Observa-se, ainda, que em sua atuação, a administração está obrigada à observância não apenas do dispositivo nas leis, nos diplomas legais propriamente ditos, mas também à observância dos princípios jurídicos e do ordenamento jurídico como um todo (“atuação conforme a lei e o Direito”, na inspirada redação do inciso I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/1999).

Portanto, ao ser obrigada ao cumprimento da lei, jamais a Municipalidade poderá interpretá-la se não pela literalidade do que ela e o ordenamento jurídico pátrio dispõe, não dando espaço para interpretação ilegal e/ou contrária à lei (*praeter e/ou contra legem*).

A importância de se entender o ditado jurídico *verba cum effectu sunt accipienda* é exatamente compreender a aplicação correta da legalidade. Caso quisesse o legislador dizer que a análise do enquadramento ocorre pelo capital social, teria escrito estas exatas palavras ao invés de receita bruta.

Agindo em desconformidade com as exatas palavras da lei, estará a Municipalidade descumprindo princípio basilar de sua atuação: a legalidade. **Por essas premissas iniciais, veremos a seguir que a Recorrida JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA não cumpriu com as cláusulas do edital e, por consequência, com a legalidade que a licitação exige, logo é imprescindível sua DESCLASSIFICAÇÃO e INABILITAÇÃO.**

### **3.3. AUSÊNCIA DE CERTIDÃO OPERACIONAL - CAO**

Conforme previamente abordado nos fatos anteriormente descritos, a Licitante **JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA** apresentou atestado operacional sem a Certidão de Acervo Operacional (CAO) competente, ou seja,

deixou de cumprir a exigência legal e editalícia.

Verificamos desde já o descumprimento da Lei Federal nº 14.133/2021, na qual é muito clara ao tratar da Capacidade Técnica Operacional, vejam:

**Art. 67.** A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - Apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - **Certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional** na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

**Além disso, o instrumento convocatório também foi objetivo ao prever tal exigência, vejamos:**

**8.9.3. Qualificação Técnico-operacional:** Apresentar um(a) ou mais certidões ou atestados, em nome da empresa fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que o licitante tenha realizado no mínimo **50% (cinquenta por cento)** do quantitativo das parcelas de maior relevância (**item 8.9.5**) da atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, **acompanhado de Certidão de Acervo Operacional – CAO, conforme Resolução nº 1.137/2023 do CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.**

**Não há o registro do atestado no CREA, na forma exigida pelo próprio Conselho Federal para considerar o ACERVO OPERACIONAL.**

A qualificação técnico-operacional é um atributo da pessoa jurídica (empresa). Decorre da organização empresarial, considerada como “uma unidade estruturada para o desempenho de atividades dotadas de um grau de especificidade” (2 JUSTEN FIHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 851).



Consiste na titularidade, por determinada empresa, **de corpo técnico, conhecimento, imóveis, equipamentos, pessoal, etc., compatíveis com a execução de determinada atividade**. Esses elementos devem ser conjugados e organizados racionalmente, em determinado momento, para configurar o acervo técnico-operacional.

Nessa linha, o **art. 46 da Resolução 1.137/2023 do CONFEA** define o acervo operacional como *“o conjunto das atividades desenvolvidas pela empresa, a partir do registro no CREA, por meio das anotações de responsabilidade técnica comprovadamente emitidas por profissional pertencente ao quadro técnico ou contratado para aquelas atividades”*. Ou seja, é necessário que haja vinculação formal entre o profissional e a empresa certificada.

**O acervo técnico-operacional de uma pessoa jurídica, portanto, é o produto da organização empresarial, comprovado documentalmente.**

De modo similar ao que se passa com o acervo técnico-profissional, o acervo técnico-operacional é comprovado por meio de atestados emitidos em favor da pessoa jurídica, em razão de contratos por esta executados, por meio dos profissionais integrantes do seu quadro técnico.

**Esses documentos devem ser registrados perante o CREA e embasam a emissão da Certidão de Acervo Operacional (CAO), emitido pelo mesmo, nos termos do art. 53 da Resolução 1.137/2023 do CONFEA:**

**Art. 53.** A Certidão de Acervo Operacional – CAO é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do(s) Creas, o registro da(s) anotação(ções) de responsabilidade técnica (ART) registrada(s).

A finalidade da Certidão de Acervo Operacional (CAO) emitida pelo CREA é comprovar, para os fins legais, **a qualificação técnico-operacional da pessoa jurídica para a execução de determinada atividade (experiência anterior)**.

A criação do CAO decorre da previsão contida no **art. 67, inc. II, da Lei 14.133/21**, que estabelece a documentação exigida dos licitantes para fins de comprovação de qualificação técnico-operacional durante o processo licitatório.

Verificamos que o único documento apresentado para comprovar a capacidade operacional, **não segue o que foi exigido no instrumento convocatório no item 8.9.3, vejamos:**

Aceitá-lo é colocar a isonomia deste certame em cheque, visto que a presente empresa investiu valores financeiros para se adequar a legalidade e ao presente instrumento convocatório, assim como outras licitantes, para no momento de habilitação a municipalidade, não seguir o critério objetivo intitulado por ela mesmo e tratar as licitantes de forma desigual.

**ERA ESSE O DOCUMENTO QUE ESSA MUNICIPALIDADE E A LEGALIDADE EXIGIU:**

Página 1 de 2

 **Certidão de Acervo Operacional - CAO**  
Resolução N° 1.137 de 31 de Março de 2023 **CREA-ES**  
**Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do ES**

**CERTIDÃO DE ACERVO OPERACIONAL**  
**CAO**  
**1305/2024**

CERTIFICAMOS, em cumprimento ao disposto na Resolução N° 1.137 de 31 de Março de 2023, do Confea, que consta dos assentamentos desde Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Espírito Santo - Crea-ES, o Acervo Operacional da empresa CONSTRUSUL CONSTRUTORA LTDA EPP referente à(s) Anotação(ões) de Responsabilidade Técnica - ART abaixo discriminada(s):



**Protocolo/Ano:** 982701/2024

**Profissional:** WERLANDERSON MELLO VASCONCELOS

**Registro:** ES-044950/D **RNP:** 0816710058

**Título Profissional:** ENGENHEIRO CIVIL

**N° da ART:** 0820230246451 **Art(s) Vinculada(s):** 0820230254962

**Registrada em:** 07/08/2023

**Empresa contratada:** CONSTRUSUL CONSTRUTORA LTDA EPP

**Contratante:** LANDER COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA **CPF/CNPJ:** 11507253000172

**Proprietário:** LANDER COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA **CPF/CNPJ:** 11507253000172

**End. da Obra/Serviço:** RUA MANOEL CARDOSO DA SILVA **Número:** 102

**Complemento:** **Bairro:** BAIMINAS

**Cidade:** CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM **UF:** ES **CEP:** 29305453

**SERVIÇOS DA ART**

**Atividade Técnica:** 8.1 - EXECUÇÃO DE OBRA;

**Natureza - Obra de Serv.:** EDIFICAÇÕES;

**Tipo de Obra:** ESTRUTURAS DE CONCRETO;

**Participação técnica:** 100 - RESPONSABILIDADE TÉCNICA;

**Nível da Participação:** EXECUÇÃO;

**Projetos/Serviços:** NENHUM;

**Resumo do Contrato:** EXECUÇÃO DE MURO DE ARRIMO ESTRUTURAL

Não há nenhuma segurança jurídica em contratar uma empresa com base em um documento que sequer tem o aval do conselho de classe que o regula. Claramente, a Resolução do CONFEA, bem como a disposição contida na Nova Lei de Licitações, buscou proteger o interesse público e garantir a segurança nas contratações realizadas pela Administração Pública.

Se tal Certidão Operacional não tivesse importância, certamente não seria uma exigência presente na maioria dos instrumentos convocatórios. É desleal com os participantes, e com o interesse público, aceitar o descumprimento dessa exigência, além de afrontar o princípio da legalidade.

Em conformidade com a legalidade deste certame, o julgamento correto seria inabilitar a licitante ao comprovar a ausência da CAO, requisito da qualificação técnico-operacional. Agindo de modo diverso, o Agente de Contratação a declarou habilitada, mesmo a **Recorrida deixando de cumprir com o requisito descrito no edital e na LEI.**

#### **4. CONCLUSÃO**

Isto posto, encaminha-se o presente recurso para anulação da decisão que declarou vencedora a licitante **JOSIN INVESTIMENTO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO LTDA**

Nestes termos, pede deferimento.

Cachoeiro de Itapemirim/ES, 30 de outubro de 2024.

**CONSTRUSUL CONSTRUTORA LTDA EPP**  
**p/ seu representante WERLANDERSON MELLO VASCONCELOS**