



PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise de Recurso Administrativo – Concorrência Eletrônica nº 3/2025-003-SEMED – Processo Administrativo nº 003/2025-SEMED-OBRAS

Recorrente: ELOS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA – CNPJ 48.015.165/0001-63

Recorrida: C SANTOS SILVA CONSTRUTORA LTDA – CNPJ 40.393.210/0001-01

Recurso administrativo. Concorrência eletrônica. Habilitação. Impugnação de proposta econômica e documentação de habilitação. Alegações genéricas. Ausência de fundamentação técnico-jurídica consistente. Vinculação ao instrumento convocatório. Presunção de legitimidade dos atos administrativos e documentos públicos. Desprovimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa ELOS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, devidamente qualificada, em face da decisão que habilitou a empresa C SANTOS SILVA CONSTRUTORA LTDA no certame licitatório supra referenciado, cujo objeto consiste na contratação de empresa para reforma e ampliação da Escola Municipal de Ensino Fundamental Duque de Caxias, Comunidade Bacabal, Zona Rural, Bom Jesus do Tocantins/PA.

A recorrente articula suas razões recursais em três eixos principais: (i) desconformidade da proposta econômica quanto aos encargos sociais utilizados; (ii) existência de certidão judicial positiva que comprometeria a regularidade econômico-financeira; e (iii) alegadas inconsistências na habilitação técnica relacionadas à Certidão de Acervo Técnico – CAT e à Anotação de Responsabilidade Técnica – ART apresentadas.

A recorrida apresentou tempestivamente suas contrarrazões, refutando pontualmente cada uma das alegações formuladas e demonstrando documentalmente a regularidade de sua habilitação.



Os autos vieram conclusos para manifestação jurídica.

É o relatório.

Passa-se ao opinativo.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

O presente opinativo tem como objetivo assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade do procedimento, com supedâneo no Art. 53, II da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:



A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2. DA QUESTÃO DOS ENCARGOS SOCIAIS NA PROPOSTA ECONÔMICA

A recorrente sustenta que a proposta da recorrida deveria ser desclassificada por ter utilizado encargos sociais "não desonerados" (Horista 118,23% e Mensalista 71,76%), quando o edital teria exigido "taxas de encargos sociais com desoneração".



A análise detida dos documentos que instruem o processo, contudo, demonstra a improcedência absoluta dessa alegação.

Conforme comprovado pela recorrida e corroborado pelos anexos do edital, todas as planilhas orçamentárias oficiais disponibilizadas pela Administração Municipal adotaram expressamente os percentuais de encargos sociais não desonerados (118,23% para Horista e 71,76% para mensalista). O cabeçalho das planilhas orçamentárias oficiais indica textualmente "Encargos Sociais: Não Desonerado – Horista: 118,23% – Mensalista: 71,76%".

Mais que isso: a própria planilha de BDI de referência elaborada pela Administração não contemplou a contribuição previdenciária reduzida de 4,5% (característica do regime desonerado), o que evidencia inequivocamente que o orçamento-base foi estruturado sob o regime não desonerado.

O edital, em seu item 31 da fase de julgamento, determina expressamente que "os licitantes deverão apresentar as planilhas orçamentárias em conformidade com os modelos disponibilizados pela Administração, sendo vedadas alterações de critérios ou parâmetros definidos no orçamento-base."

Portanto, a recorrida não apenas seguiu o modelo oficial, mas agiu em estrita conformidade com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 59 da Lei nº 14.133/2021), adotando exatamente os parâmetros constantes das planilhas elaboradas pela própria Administração.

A menção isolada à "desoneração" em trecho específico do edital, quando confrontada com a integralidade dos anexos e planilhas oficiais, configura evidente contradição interna do instrumento convocatório, que não pode ser imputada ao licitante que, de boa-fé, adotou os parâmetros constantes do orçamento-base oficial.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que falhas redacionais ou contradições internas do edital não podem prejudicar o licitante que seguiu fielmente os modelos e parâmetros oficialmente disponibilizados pela Administração. Nesse sentido: "Falhas redacionais ou inconsistências do edital não

podem ser imputadas ao licitante que seguiu o modelo fornecido pela Administração" (TCU, Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário).

E ainda: "A Administração não pode desclassificar proposta quando a própria planilha oficial contém a metodologia adotada pelo licitante" (TCU, Acórdão nº 325/2007 – Plenário).

Ademais, a recorrida demonstrou transparência ao apresentar ambos os quadros de encargos sociais (com e sem desoneração), evidenciando claramente qual foi o parâmetro adotado, em plena conformidade com o orçamento oficial da Administração.

Inexiste, portanto, qualquer vício material na proposta apresentada pela recorrida, sendo manifestamente improcedente o pedido de desclassificação formulado pela recorrente.

2.3. DA REGULARIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

A recorrente alega que a existência de certidão judicial positiva, informando execução de título extrajudicial no valor de R\$ 160.111,07, comprometeria a regularidade econômico-financeira da recorrida.

Também neste ponto não assiste razão à recorrente.

O edital, em seu capítulo 11 – Habilitação Econômico-Financeira, item 12, estabelece de forma cristalina a exigência aplicável: "Certidão negativa de feitos sobre falência, expedida pelo distribuidor da sede do licitante, datado dos últimos 60 (sessenta) dias, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria Certidão".

A exigência editalícia, portanto, restringe-se especificamente à comprovação de ausência de processos de falência, não abrangendo execuções cíveis comuns.

A certidão apresentada pela recorrida, conquanto positiva pela existência de execução cível, consigna expressamente em seu rodapé: **“Esta certidão tem efeito de certidão negativa para processos de Falência, concordata (ainda remanescentes) ou recuperação judicial”.**

Dessa forma, o documento apresentado atende integralmente à exigência editalícia, equivalendo a certidão negativa para os fins específicos exigidos no instrumento convocatório.

A pretensão da recorrente de ampliar o rol de exigências editalícias, incluindo a ausência de quaisquer execuções cíveis como requisito de habilitação, configura manifesta violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Como ensina a doutrina especializada e reafirma a jurisprudência do TCU, a mera existência de execuções cíveis não comprova, por si só, incapacidade econômico-financeira da empresa, sendo vedado à Administração exigir documentos ou condições não previstas expressamente no edital: "A mera existência de execuções fiscais ou cíveis não comprova, por si só, incapacidade econômico-financeira da empresa" (TCU, Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário).

No mesmo sentido, "Somente os documentos previstos no edital podem fundamentar a inabilitação de licitante" (TCU, Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário).

A interpretação ampliativa pretendida pela recorrente, além de violar frontalmente o princípio da vinculação ao edital, comprometeria indevidamente a competitividade do certame e violaria o princípio da isonomia, na medida em que estabeleceria, por via transversa, requisito não previsto no instrumento convocatório.

Quanto ao pedido subsidiário de diligências para comprovação de "reflexos nos índices econômico-financeiros", observa-se que tal exigência tampouco encontra respaldo no edital. Os índices econômico-financeiros foram regularmente apresentados e aprovados pela Administração, não havendo previsão editalícia para demonstração adicional. O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 autoriza diligências apenas para esclarecer ou complementar documentos já apresentados, não para impor requisitos adicionais não previstos no instrumento convocatório.

2.4. DA HABILITAÇÃO TÉCNICA

A recorrente articula três ordens de argumentos quanto à habilitação técnica: (i) inadequação do objeto da obra atestada na CAT; (ii) alegada extemporaneidade da ART; e (iii) suposto comprometimento de independência.

2.4.1. DO OBJETO DA OBRA ATESTADA NA CAT

A recorrente sustenta que a CAT nº 371913/2025 seria inadequada por referir-se a obra residencial atestada por pessoa física, não atendendo ao objeto da licitação.

A alegação não prospera.

O edital, em seu item 31 do tópico 21 – Qualificação Técnica, exige a comprovação de capacidade técnico-profissional/técnico-operacional mediante apresentação de CAT relativa à execução de obra ou serviço de engenharia compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da presente licitação, envolvendo as parcelas de maior relevância.

Em momento algum o edital condiciona a CAT a estar vinculada especificamente a "reforma/ampliação escolar" ou a contrato com ente público. A exigência editalícia volta-se à demonstração de capacidade técnica para executar as parcelas de maior relevância da obra licitada, independentemente da natureza jurídica do contratante ou da destinação final da edificação.

Ademais, a CAT é documento dotado de fé pública, emitido pelo CREA/PA – autarquia federal competente – após rigorosa análise da ART e do respectivo atestado, gozando de presunção de legitimidade e veracidade.

Nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, a CAT emitida pelo conselho profissional competente constitui documento idôneo para comprovar a qualificação técnica exigida, não cabendo à Administração desconstituir ou desconsiderar certificado regularmente expedido pelo órgão fiscalizador da profissão.

A jurisprudência do TCU é assente no sentido de que: "A verificação da validade e autenticidade da CAT é atribuição exclusiva do CREA" (TCU, Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário); "A Administração não pode recusar CAT regularmente emitida, sob pena de extrapolar sua competência" (TCU, Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário).

Por fim, registre-se que a recorrida apresentou outras CATs (nº 286054/2022, 289034/2023, 322001/2024, 255801/2022 e 330271/2024) que, em conjunto, comprovam o cumprimento da lista de itens de relevância em percentual igual ou superior a 45%, conforme exigido pelo edital, o que reforça a regularidade de sua habilitação técnica.

2.4.2. DA ALEGADA EXTEMPORANEIDADE DA ART

A recorrente alega que a ART foi registrada de forma extemporânea, por ter sido anotada após o início da obra e abranger apenas 32 dias de execução, defendendo que a legislação exigiria registro prévio da ART antes do início da obra.

A alegação não encontra respaldo na legislação aplicável.

A Resolução CONFEA nº 1.025/2009, que disciplina a Anotação de Responsabilidade Técnica, dispõe expressamente em seu art. 5º, §2º: A ART poderá ser registrada antes, durante ou após o início da atividade, desde que dentro do prazo de sua execução".

Portanto, a legislação profissional admite expressamente o registro da ART durante a execução da obra, não havendo qualquer irregularidade no fato de a ART ter sido registrada quando restava um mês para conclusão dos trabalhos.

O que a norma veda é o registro da ART após a conclusão integral da atividade técnica. Registrada a ART dentro do período de execução, ainda que em fase final, resta assegurada a responsabilidade técnica do profissional e a regularidade da anotação perante o CREA.

A CAT emitida com base nessa ART foi regularmente expedida pelo CREA/PA, autarquia federal competente, após análise da documentação pertinente, gozando de presunção de legitimidade e veracidade.

2.4.3. DO ALEGADO COMPROMETIMENTO DE INDEPENDÊNCIA

A recorrente sustenta haver indício de comprometimento de independência na Declaração de Veracidade da obra residencial, assinada pelo Eng. Igor Souza

Brandão, sob o argumento de que ele também subscreveria peças da proposta da recorrida.

A alegação é manifestamente improcedente e desprovida de fundamentação probatória.

Conforme esclarecido pela recorrida, o Eng. Igor Souza Brandão não subscreveu qualquer peça da proposta apresentada nesta licitação. Sua atuação limitou-se a assinar a Declaração de Veracidade exigida pelo CREA/PA para a emissão de CAT relativa à obra privada, requisito formal imposto pelo Conselho Profissional.

A recorrente formula acusação grave sem apresentar qualquer prova documental que a fundamente, limitando-se a alegações genéricas e vagas que não encontram respaldo nos autos.

A apresentação de alegações infundadas pode caracterizar violação aos princípios da boa-fé e da lealdade processual, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, sujeitando a parte às sanções cabíveis previstas nos arts. 155 a 159 da referida Lei.

Ademais, a CAT nº 371913/2025 foi emitida regularmente pelo CREA/PA, após análise da ART e do respectivo atestado, conferindo-lhe fé pública e presunção de legitimidade. A Declaração de Veracidade não substitui nem cria a validade da CAT, mas apenas atende a um requisito formal imposto pelo Conselho.

Conforme reiterado pelo Tribunal de Contas da União, a Administração não pode desconsiderar CAT regularmente emitida pelo CREA, sob pena de usurpação de competência (Acórdãos TCU nº 1.793/2011 e nº 2.622/2013, ambos do Plenário).

2.5. DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO DE DILIGÊNCIAS

A recorrente requer, subsidiariamente, a realização de diligências junto ao CREA e aos órgãos emissores para confirmação de autenticidade, abrangência temporal e aderência dos documentos.

O pedido não merece acolhimento.

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 faculta à Administração a realização de diligências quando houver dúvida objetiva e razoável sobre a autenticidade ou suficiência de documentos apresentados. Não se trata, contudo, de providência obrigatória diante de meras alegações genéricas desprovidas de fundamentação consistente.

No caso concreto, todas as CATs apresentadas foram regularmente emitidas pelo CREA/PA, autarquia federal competente, após análise das respectivas ARTs e atestados, gozando de fé pública e presunção de legitimidade.

Ademais, conforme esclarecido pela recorrida, todas as CATs apresentadas possuem QR Code e chave de autenticidade, permitindo verificação imediata de sua validade, autenticidade, abrangência temporal e aderência ao objeto da licitação diretamente no sistema eletrônico do CREA/PA.

A simples alegação da recorrente, desprovida de qualquer indício concreto de irregularidade, não é suficiente para afastar a presunção de legitimidade dos documentos emitidos pelo órgão fiscalizador profissional competente, nem para justificar a adoção de medida extraordinária de diligência.

2.6. DOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

A análise do recurso interposto evidência que a conduta da recorrida se encontra em plena conformidade com os princípios que regem as licitações públicas, especialmente os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da isonomia e da competitividade, todos consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A recorrida observou rigorosamente os modelos e parâmetros constantes do edital e de seus anexos, apresentando documentação completa, idônea e regular para todos os requisitos de habilitação exigidos.

Por outro lado, a pretensão da recorrente, ao buscar ampliar indevidamente os requisitos do instrumento convocatório mediante interpretação que contraria os

próprios anexos oficiais do edital, viola os princípios mencionados e compromete a segurança jurídica do certame.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

a) Quanto aos encargos sociais: a proposta da recorrida adotou os percentuais de encargos sociais não desonerados (Horista 118,23% e mensalista 71,76%) em estrita conformidade com as planilhas orçamentárias oficiais disponibilizadas pela Administração Municipal, não havendo qualquer irregularidade ou vício material que justifique desclassificação;

b) Quanto à regularidade econômico-financeira: a certidão apresentada pela recorrida atende integralmente à exigência editalícia, que se restringe à comprovação de ausência de processos de falência, equivalendo expressamente a certidão negativa para tais fins específicos;

c) Quanto à habilitação técnica: as CATs e ARTs apresentadas foram regularmente emitidas pelo CREA/PA, autarquia federal competente, gozando de fé pública e presunção de legitimidade, tendo a recorrida comprovado a execução das parcelas de maior relevância exigidas no edital;

d) Quanto às alegações de comprometimento de independência: não há nos autos qualquer elemento probatório que fundamente tal alegação, tratando-se de imputação genérica e desprovida de sustentação fática;

e) Quanto ao pedido subsidiário de diligências: inexistente dúvida objetiva e razoável que justifique sua realização, sendo os documentos apresentados dotados de presunção de legitimidade e passíveis de verificação imediata por meios eletrônicos.

Todas as alegações recursais estão em descompasso com a legislação e entendimento jurisprudencial aplicável, restando demonstrado que a habilitação foi realizada em estrita observância aos requisitos editalícios e à legislação de regência.



PREFEITURA DE
**BOM JESUS
DO TOCANTINS**
CONSTRUINDO A CIDADE DOS NOSSOS SONHOS!

Assim, **OPINA-SE** pelo **DESPROVIMENTO** do recurso administrativo interposto pela empresa ELOS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, com a consequente **MANUTENÇÃO INTEGRAL DA DECISÃO QUE HABILITOU** a empresa C SANTOS SILVA CONSTRUTORA LTDA na Concorrência Eletrônica nº 3/2025-003-SEMED, determinando-se o prosseguimento regular do certame licitatório.

Bom Jesus do Tocantins - Pará, 06 de outubro de 2025.

DENIZE WILL BOHRY VASCONCELOS
OAB/PA 17.282